ANTE LA NUEVA CONSTITUCION



MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

BIBLIOTECA ARTIGAS

Art. 14 de la Ley de 10 de agosto de 1950

COLECCIÓN DE CLÁSICOS URUGUAYOS

Vol. 48

MARTÍN C. MARTÍNEZ

ANTE LA NUEVA CONSTITUCION

Preparación del texto a cargo de
JOSÉ PEDRO BARRÁN y BENJAMÍN NAHUM

MARTIN C. MARTINEZ

ANTE LA NUEVA CONSTITUCION

Prólogo de

HECTOR GROS ESPIELL

MONTEVIDEO
1964

etirados de INIAL. 1977.

PROLOGO

I

El libro de Martín C. Martínez, "Ante la Nueva Constitución", tiene una importancia indudable en la bibliografía de nuestro derecho constitucional. Y esta importancia deriva, no sólo del hecho de ser una de las pocas obras que han intentado en el Uruguay la descripción completa, aunque esquemática, del sistema institucional vigente en el momento de su aparición, sino que, además, tiene el valor, también singular, de ser el resultado de la labor doctrinaria de uno de los actores del proceso constituyente, que escribió sus recuerdos, impresiones directas y comentarios, inmediatamente después de la aprobación del nuevo texto.

II

La primera característica señalada, le da a esta obra de Martín C. Martínez una situación preminente de la bibliografía constitucional uruguaya. En efecto, bajo la Constitución de 1830 no se escribió ninguna obra, de valor destacable, que intentara hacer un estudio sistemático y total de nuestro sistema constitucional. Nada se publicó inmediatamente después de 1830, si se exceptúan artículos periodísticos, muchos de ellos debidos a los propios constituyentes. [1]

---

1 Entre estos artículos periodísticos deben destacarse los de "El Universal" titulados, "Consideraciones sobre la Constitución", aparecidos en agosto y setiembre de 1829 y que fueron dados a conocer recientemente por *Juan E Pivel De-*

Después de la Guerra Grande apareció, en cambio, un conjunto de comentarios generales, verdaderos catecismos [2] pero sin valor doctrinario, "elementales cartillas", como dice con razón Alfredo Castellanos, "redactados con fines pedagógicos, destinados a la enseñanza escolar" [3].

Siguió, años después, la producción de Carlos María Ramírez, primer profesor de Derecho Constitucional de la Universidad, cuya obra más importante es la versión de sus clases, dedicadas fundamentalmente al estudio de los derechos individuales [4].

La obra de Ramírez aparecida en un momento que señala un renacer cívico en todo el país, fue sin duda el primer aporte de real jerarquía, para el momento en que se escribió, a nuestro derecho constitucional.

Pero sus clases, recopiladas en el libro citado, pese a su importancia y al valor que algunas de ellas conservan, son más bien sólo un alegato, una afirmación radical de liberalismo.

Recientemente recordábamos que para Ramírez la misión del derecho constitucional "es inculcar la aver-

---

voto, "Las ideas constitucionales de José Ellauri", Montevideo 1955, págs 175 y siguientes.

2 Pueden citarse, entre otros, el libro de *Eduardo Acevedo*, "Catecismo político arreglado a la Constitución de la República Oriental del Uruguay para uso de las escuelas de primeras letras" editado en 1852, el libro de *Teodoro Domínguez*, "La civilización Republicana o sea, catecismo político constitucional razonado filosófico" aparecido en 1853 y el "Catecismo constitucional de la República Oriental del Uruguay" editado en 1861.

3 *Alfredo R. Castellanos*, Prólogo a los "Estudios Constitucionales" de Francisco Bauzá, Biblioteca Artigas, vol. 11, Montevideo 1953, pág. IX.

4 *Carlos María Ramírez*, "Conferencias de Derecho Constitucional", segunda edición, Montevideo 1897 Reimpresión efectuada por J. Cubiló de las conferencias dictadas en el aula de Derecho Constitucional en 1871, publicadas primeramente en el diario "La Bandera Radical".

Ver también: "Escritos del doctor don *Carlos María Ramírez*", T. I. Montevideo 1923.

sión a los tiranos", ya que "el derecho constitucional
" no se presenta como un cuerpo de doctrinas sistematizado en la plácida meditación del publicista, sino
" más bien como una sucesión de esfuerzos populares que van depositando sus conquistas en los resultados generales del progreso. El derecho constitucional es la vida misma de los pueblos que adquieran conciencia de su derecho, lo reivindica de
" sus usurpaciones tiránicas y lo rodea de instituciones calculadas para asegurar el goce y desarrollar
" su esfera. Así considerado el derecho constitucional
" no es una ciencia, es una lucha. Y agregaba "porque el derecho constitucional no es solamente la
" ciencia de lo que es, sino de lo que debe ser y en
" adición a estas cosas de lo que debe hacerse que sea.
" Entregarse ciegamente al estudio de un Código fundamental, es suponer que se ha llegado a la última
" expresión de la verdad, que las instituciones son inmutables y que los pueblos no progresan..."

"De este modo Ramírez le dio al curso un carácter
" polémico; no trató de enseñar una ciencia, sino de
" propulsar un ideal político, para lo cual se valió
" fundamentalmente de la exposición doctrinal de los
" fundamentos del liberalismo y del estudio histórico
" de los grandes ejemplos que brindaba la historia
" y el derecho comparado. No hay en sus lecciones,
" en general, un estudio jurídico de la Constitución
" Nacional, cuya parte orgánica no llegó siquiera a
" analizar" [5].

5 *Héctor Gros Espiell*, "El problema del método en el Derecho Constitucional", Apartado de la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año X, Nº 3, 1960, pág. 6

Casi al mismo tiempo, en 1870, se había publicado por Carlos M. de Nava la "Discusión de la Constitución del Estado Oriental del Uruguay" resumen del Diario de Sesiones de la Asamblea General Constituyente referido concretamente a la labor no legislativa de la misma.

Este libro que permitía el acceso directo a la historia de la elaboración de nuestro Código Político, hasta entonces muy difícil, porque las actas no habían tenido antes mayor difusión, significó también un aporte muy importante en nuestra bibliografía constitucional, sobre todo por las posibilidades que abría para futuros estudios.

En 1877 José María Vidal publicó sus "Principios elementales de Gobierno Propio", obra que, si bien destinada a la enseñanza primaria, superaba ampliamente los anteriores catecismos y que puede considerarse como el esbozo o esquema de una descripción general del régimen constitucional de la República.

Diez años después, en 1887, se publicaron los "Estudios Constitucionales" de Francisco Bauzá. Nadie puede dudar que esta obra, junto a la de Carlos María Ramírez, constituye el aporte más serio e importante hecho hasta entonces en lo que se refiere al análisis del derecho público oriental.

Los ocho estudios que el libro contiene: La Constitución uruguaya; Democracia y la República; el Syllabus y la Soberanía; La Ciudadanía Uruguaya; el Patronato; La Educación Común; Los Constituyentes y Comentadores de la Constitución, dentro de una dirección política y filosófica totalmente distinta a la que inspiraba la obra de Ramírez, y pese a los errores interpretativos en que Bauzá incurre, ahora evidentes,

demuestran una inteligencia y una agudeza que hasta entonces no se había utilizado para el análisis de nuestro sistema constitucional.

Pero Bauzá no hizo en su obra una descripción sistemática y general de la Constitución uruguaya, sino que, tan sólo, se limitó a analizar temas parciales. Incluso el primero de los "Estudios", pese a su denominación general "Constitución Uruguaya" es, como él mismo lo reconoce, sólo la exposición cronológica de los antecedentes constitucionales y del proceso constituyente y legislativo entre 1825 y 1830.

La obra de Justino Jiménez de Aréchaga, profesor de Derecho Constitucional desde 1875, con una breve interrupción provocada por una destitución fundada en un motivo político, tiene una importancia capital en la historia de nuestro Derecho Público. No sólo introdujo Aréchaga por primera vez en la cátedra de la Facultad que había ocupado antes Carlos María Ramírez, un programa sistemático de Derecho Constitucional, sino que comenzó a aplicar, también por vez primera, el método jurídico en la exposición y dictado del curso.

La obra de Jiménez de Aréchaga es múltiple y de singular valor para la época. "La Libertad Política" publicada en 1884, "El Poder Legislativo" impreso en 1877, "Ministros y legisladores" editado en 1902, "Cuestiones de legislación política y constitucional", aparecido en 1899, son libros, entre otras producciones suyas, de valor singular.

Es cierto que Aréchaga planeó realizar un estudio integral de la Constitución, del que, por ejemplo, "El Poder Legislativo" sería una parte, pero esta intención no llegó a realizarse.

Ni Bauzá ni Justino Jiménez de Aréchaga, por tanto, pese a la importancia fundamental de la labor que emprendieron y a sus relevantes, aunque bien distintas condiciones intelectuales, llegaron a realizar, en una obra, un estudio sistemático y completo, aunque fuera esquemático, de la Constitución de 1830.

Casi nada se hizo tampoco, pese a la aparición de algunos estudios de valor, casi todos provocados por el planteo político de la reforma y por los problemas vinculados a la relación de la Iglesia y el Estado y de la legislación electoral, en los primeros años de este siglo [6].

Incluso puede decirse, si se exceptúa la obra de Justino E. Jiménez de Aréchaga, que sucedió en la cátedra a Juan Andrés Ramírez, que la producción en materia constitucional, desde el punto de vista estrictamente técnico y dogmático, decayó entonces [7].

6 V "Bibliografía Jurídica del Uruguay", Montevideo 1956, págs. 163 y siguientes.

7 Además de las obras de *Justino E. Jiménez de Aréchaga*, entre las que pueden citarse, "La extensión democrática y el régimen parlamentario", Montevideo 1910, "El voto de la mujer", Montevideo 1915, "Sobre enseñanza del Derecho Constitucional", 1911; "El Poder Ejecutivo y sus Ministros", 2 vol., 1913; "Un concepto de función, poder y órgano de gobierno"; en Revista de Derecho y ciencias Sociales, I, 636-646; "Gobierno y responsabilidad" en Revista de Derecho y Ciencias Sociales, III, 1-53, 119-183; 259-280, "Dictamen al Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales sobre autonomía universitaria"; "Orígenes hispanos del Derecho de America", 1925; "Sobre el alcance del artículo 49 de la Constitución, en "Imparcial" de 14 al 19 de marzo de 1926; "Rectificaciones de la democracia", 1926, hay que recordar dos importantes opúsculos de *Juan Andrés Ramírez* "El Derecho Constitucional en la Universidad", 1905 y "Vindicación de los Constituyentes", 1908, así como los libros de *Luis Melián Lafinur*, "El problema nacional y su solución inmediata", Montevideo 1912 y "La acción funesta de los partidos tradicionales en la Reforma Constitucional", Montevideo 1918. Otros muchos trabajos jurídicos aparecidos en esta época pueden consultarse en Bibliografía Jurídica del Uruguay, Montevideo 1956

Después de promulgada el 3 de enero de 1918 la nueva Constitución, que había sido aprobada popularmente en el plebiscito del 27 de noviembre de 1917, Martín C. Martínez publicó la obra que hoy se reedita.

Su aparición marcó, por tanto, una etapa en nuestra bibliografía jurídico-política. Era la primera vez que se intentaba describir con carácter general, en forma breve, pero sin la elementalidad de un esquema o manual escolar, el texto constitucional o por lo menos la totalidad de las reformas introducidas. Curiosamente, casi en forma simultánea, se publicó en Buenos Aires "El Gobierno del Uruguay", obra de Mariano de Vedia y Mitre, que intentaba también un estudio de la Reforma de 1917, pero referido sólo al proceso reformista y al análisis de la organización del Poder Ejecutivo.

Si bien en los años posteriores se publicaron obras de importancia singular, que intentaron describir el sistema constitucional vigente, en especial con respecto de las Constituciones de 1934, 1942 y 1952, entre los que hay que señalar, por su valor no superado y por su significación indudable, las dos obras de Justino Jiménez de Aréchaga ("La Constitución Nacional" y "La Constitución de 1952") que constituyen realmente, no ya el primer intento sino los primeros comentarios generales plenamente logrados de la Constitución, es indudable que, "Ante la nueva Constitución" conserva, por el método empleado en su redacción, por las soluciones logradas, por el sentido sistemático que posee, por los datos informativos originales que aporta, y por el deseo, aunque no alcanzado plenamente, de intentar una descripción completa del régimen analizado, el valor y el interés que originariamente tuvo.

III

La segunda característica que señalamos de esta obra de Martín C. Martínez, la de ser el resultado de la labor doctrinaria de uno de los actores en el proceso constitucional, le da también una importancia muy especial.

Es posible que no todos los análisis jurídicos y planteos dogmáticos de este libro tengan un valor singular. Es incluso posible que algunas de las soluciones sostenidas sean el resultado de un equivocado planteo interpretativo, pero no puede dudarse que, como documento histórico político, como muestra de una mentalidad jurídica y de un proceso institucional, tiene un valor relevante.

Sin duda este libro, junto con las Actas de la Comisión de Constitución y el Diario de Sesiones de la II Convención Nacional Constituyente [8], "Los Apuntes" y el proyecto de Constitución de José Batlle y Ordóñez [9] y los documentos conexos posteriores, es la obra de más interés para comprender la Carta de 1918 y las circunstancias en que nació [10].

---

8 Actas de la Comisión de la II Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1918

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 4 tomos, Montevideo 1918.

Washington Beltrán, "En la Constituyente", Montevideo 1918; *Baltasar Brum*, "La reforma constitucional Mayorías y minorías".

9 Estos "Apuntes" publicados originariamente en el Diario "El Día" el 4 de marzo de 1913, han sido vueltos a editar en múltiples ocasiones. Pueden encontrarse, entre otros libros, en "Batlle y el Colegiado", Montevideo 1939, pág. 17, y en *Roberto B. Giudice y Efraín González Conzi*; "Batlle y el Batllismo", 2 edic., Montevideo 1959, págs. 250 y siguientes.

10 Es interesante analizar la utilización que de los datos aportados por Martín C Martínez sobre los orígenes de la formula colegiada de 1918, hace *Ariosto D González*, en su estudio "El espíritu de Justino" págs. XXIV, XXV, XXVI y

El mismo Martín C. Martínez explica en la Introducción que muchos aspectos de la Reforma, y no los menos importantes, se discutieron y decidieron fuera de la Constituyente [11]. Esta circunstancia, por lo demás notoria, demuestra la necesidad y la utilidad de ordenar los recuerdos y elementos de juicio reunidos por un testigo y actor en este proceso y la importancia, en el caso, de una obra de esta naturaleza.

No puede olvidarse que Martínez, miembro de la Convención Nacional Constituyente e integrante de su Comisión de Constitución, fue uno de los ciudadanos firmantes del acuerdo [12] presentado el 6 de junio de 1917 [13], que hizo posible la solución en que se fundó la Reforma de 1918 [14].

XXVII. Estudio preliminar a las obras completas de Justino E. Jiménez de Aréchaga, t. I, Temas Americanos, Montevideo 1930.

11 Esta realidad, cuyas consecuencias para la interpretación del texto son indudables, la anota especialmente *Alberto Demichelli*, "Los Entes Autónomos", Montevideo 1924, pág. 42.

12 Domingo Arena, Juan A. Buero, Carlos A. Berro, Martín C. Martínez, Ricardo J. Areco, Alejandro Gallinal y Leonel Aguirre.

13 El proyecto de reforma constitucional fue presentado por estos ocho convencionales, precedido de una nota explicativa que dice "Habiendo celebrado, según es de notoriedad, dos de los partidos que integran la Asamblea Constituyente, un acuerdo sobre diversos puntos de la Reforma Constitucional, los convencionales que suscriben presentan ese proyecto de Reforma para que sea sometido a los trámites reglamentarios". (Diario de Sesiones de la H Convención N. Constituyente, t. III, pág 3)

14 Las bases de la Reforma, elaboradas por la Comisión de Constitución y fechadas el 20 de junio de 1917, sobre las soluciones obtenidas en el acuerdo de los ocho, fueron presentados a la Convención el 25 de junio de 1917, con el voto discorde de tres de sus miembros. Emilio Frugoni, Hugo Antuña y Julio María Sosa La exposición de motivos dice así: "Vuestra comisión os envía concretado en veinticuatro enmiendas a la Constitución de la República, el proyecto presentado por los señores constituyentes doctores Martín C. Martínez, Ricardo J. Areco, Carlos A. Berro, Alejandro Gallinal, Domingo Arena, Leonel Aguirre y Juan Antonio Bue-

Aunque puede ser muy discutible, si bien para nosotros no despreciable [15], el valor de estos antecedentes como elementos interpretativos, ya que incluso se ha negado el que poseen las discusiones en el seno de la Constituyente, frente a las características de nuestro sistema constitucional, que impone especia

ro, creyendo que es patriótico y conveniente para los intereses del país y de la democracia, que Vuestra Honorabilidad le preste su voto La Comisión no ha considerado del caso hacer un informe extenso, dando las razones jurídicas de esas reformas. Ese proyecto es el fruto de un acuerdo constitucional efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país, y aun cuando se puedan suscitar discrepancias sobre tal o cual parte aislada del proyecto, vuestra Comisión lo ha aprobado, entendiendo que el acuerdo debe ser apreciado en su conjunto, donde si cada uno cede algo de sus ideas, obtiene en cambio, el triunfo de postulados que considera útiles a la vida de la República y a la realidad de las instituciones libres".

"Para Vuestra Comisión, la aprobación de este avenimiento, primero por Vuestra Honorabilidad y luego por el pueblo, en la ratificación plebiscitaria, lleva consigo la solución de una de nuestras crisis más graves, asegurando el bienestar y la paz, a cuyo amparo y bajo el influjo de sanos principios democráticos, podrá el país imponer sus designios y reparar, por medio de la tranquilidad y el trabajo el desgaste de una recia y continuada lucha política"

"A la vez entiende vuestra Comisión, que siendo la Constitución la ley fundamental de un pueblo, que regirá para el presente y para el futuro, debe reunir el mayor número de sufragios para que sea prestigiosa y eficaz".

"Piensa vuestra Comisión, como Laboulaye, cuando afirmaba que no basta dictar una Constitución, sino que es menester que cada ciudadano se convierta en su defensor. Por lo que es preferible una Constitución, sino que es menester que cada ciudadano se convierta en su defensor. Por lo que es preferible una Constitucion con imperfecciones, vacíos ó defectos, aceptada por la casi unanimidad del país, a una Constitución perfecta pero resistida por una parte importante de la República — Constitución que contribuirá a exacerbar las turbulencias y pasiones de nuestra agitada política".

"Las razones y la imperiosa necesidad del pacto constitucional están en el ambiente y las conoce el país entero. Por esto, vuestra Comisión cree innecesario abundar en explicaciones, persuadida de que la Convención Constituyente, con su voto aprobatorio, interpretará el anhelo de la República". (Diario de Sesiones, cit t. III, pág. 26)

15 *Héctor Gros Espiell*, "El problema del método en el Derecho Constitucional", pág. 21.

les limitaciones al intérprete [16], no puede dudarse de la importancia que para el historiador y el estudioso de nuestra evolución institucional, tiene este aporte, que revela aspectos y circunstancias de la Reforma que no pueden estudiarse en los documentos oficiales, y que contiene la interpretación del texto constitucional hecha por uno de sus redactores, que era, a la vez, un jurista y un político que había de actuar en la inmediata aplicación del nuevo texto.

En este sentido la trascendencia de la obra de Martínez, tanto para el exégeta como para el historiador y el político, es indudable.

Y esta trascendencia no puede ser puesta en duda, en el caso que analizamos, ni respecto del intérprete de la Constitución de 1918, ni, naturalmente, del historiador de nuestras instituciones políticas.

"Incluso en nuestro sistema constitucional" decíamos en un estudio publicado hace algunos años, "el intérprete no puede dejar totalmente de lado la situación histórico-política en que surgió la norma, porque muchos conceptos constitucionales no pueden interpretarse debidamente si no se conoce su razón de ser, el por qué de su nacimiento y el proceso político de su elaboración". Sin perjuicio de que agregábamos: "Es claro que el margen de aplicación de este criterio interpretativo será mucho más reducido en nuestro régimen de constitución extremadamente rígida, extensa y minuciosa, jerárquicamente suprema, que en otros sistemas que no presenten todas estas características".

16 *Justino E. Jiménez de Aréchaga y José Pedro Varela.* "Informe al Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales sobre autonomía universitaria"
Justino Jiménez de Aréchaga, "La Constitución Nacional, t. I, pág. 115.

Y afirmábamos luego: "No podrán jamás comprenderse las instituciones de un pueblo con el mero análisis del texto constitucional que lo rige. Por ello y sin perjuicio de señalar el significado y la trascendencia de la norma, es imprescindible describir el ambiente histórico, la realidad política, social y económica a la cual se aplica el texto constitucional, señalar sus orígenes y poner de manifiesto la forma en que es aplicado". Y terminábamos así: "No se trata de adecuar la interpretación del texto constitucional a las cambiantes realidades políticas, económicas y sociales, se trata de conocer qué aplicación política tiene una norma, de qué ambiente histórico surgió, a qué realidad y cómo se aplica, como única forma, si no de interpretarla adecuadamente, sí, de tener un pleno y cabal conocimiento de la institución política en estudio" [17].

Y para lograr este resultado no puede dudarse de que frente al caso de la Carta de 1918, "Ante la Nueva Constitución", tiene un significado y una importancia fundamental.

IV

"Ante la Nueva Constitución" apareció primero en la Revista de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo en 1918 y luego, en 1919, se editó en un apartado, integrante de la Biblioteca Uruguaya de Derecho y Ciencias Sociales.

Años después "El Diario del Plata", publicó varios capítulos de la obra. El 7 de febrero de 1922, bajo el título: "Un poco de historia constitucional. El Consejo y la Presidencia"; el 7 de marzo de 1919: "El

17 *Héctor Gros Espiell,* op. cit., págs. 21, 22 y 23.

Presidente y el Consejo Nacional", Capítulo de un estudio sobre la nueva Constitución, que se continuó el 4 y el 6 de marzo de 1919; el 14 de noviembre de 1922: "Garantías Electorales"; el 1º de marzo de 1919: "Garantías Parlamentarias en la Nueva Constitución"; el 25 de agosto de 1920 las páginas dedicadas al análisis de "El Estatuto de los funcionarios y la Constitución de 1916" y el 3 de julio de 1924 el capítulo relativo a la "Revisión Constitucional".

V

El libro, sintético, breve, y sin aparato erudito, está dividido en veintiún capítulos, dedicados a analizar los temas que fueron objeto de reforma constitucional, es decir que lo que se intenta es la descripción total de las modificaciones introducidas en el texto constitucional promulgado el 3 de enero de 1918. Aunque éste es el propósito, debe señalarse que algunos aspectos de la Reforma quedan, sin embargo, al margen de todo comentario.

El orden seguido para el análisis de las diversas materias no responde al adoptado por la Constitución y el sistema empleado no es el exegético. No se trata, en efecto, de un análisis interpretativo, de un estudio referido a la sola descripción jurídica de las nuevas normas o de los textos reformados, sino más bien de un análisis jurídico político de conjunto, que intenta explicar, fundamentalmente en su contenido histórico y político, las modificaciones introducidas [18].

18 Martínez era un positivista (*Arturo Ardao*, "Espiritualismo y positivismo en el Uruguay", México 1950, págs 169 y siguientes) con una ideología más sociológica que jurídica. Es útil recordar algunos de los párrafos del discurso inaugu-

En la Introducción, se explica con precisión insuperable el sentido y el objeto del libro. Nada mejor que reproducir esa página para comprender el significado y el alcance de la obra: "Las reformas in-
" troducidas a la Constitución lo fueron, sustancial-
" mente, en un pacto. En las deliberaciones de la
" Constituyente no ha quedado huella sino de las cues-
" tiones más salientes y no siempre de los motivos
" determinantes de las enmiendas. Fuera de eso, hay
" puntos que no se tocaron, no obstante haber sido
" materia de apreciación en las Comisiones o en el
" acuerdo. Antes de que el rodar de las cosas em-
" piece a borrar el recuerdo vivo de esos debates y
" preocupaciones, es útil consignar la impresión que
" cada uno conserva. A ellas agregaré algunas con-
" sideraciones generales. Me ocupo aquí de los pro-
" blemas constitucionales en si mismos. No prescindo
" de la vida política del país, pero sí de las circuns-
" tancias políticas más inmediatas que influyeron en
" la reforma, realizada en un ambiente distinto al de
" 1830".

"Se dirá que es demasiado temprano para escribir
" sobre hechos y constitución tan fresca. Es que yo

ral que pronunció cuando ocupó en 1882 la cátedra de Derecho Natural de la Universidad. "Los tratadistas de ciencias jurídicas —decía— sólo se han preocupado de investigar la mejor de las instituciones posibles el hombre en virtud de su absoluta libertad podía aceptarla y realizarla. De aquí que no haya un ensayo en que se intente explicar como nacen, se aclimatan, se desenvuelven y mueren las instituciones Y luego agregaba: "No he visto que ningún tratadista se preocupe de las condiciones que hacen posible el reinado del derecho, de por qué se extiende la esfera de la libertad y disminuye la función de la autoridad. Es una palabra de la cuestión verdaderamente científica, la determinación de las causas productoras del fenómeno social que se investiga". *M. Blanca Paris de Oddone*, "La Universidad de Montevideo en la formación de nuestra conciencia liberal", Montevideo 1958, págs. 225-226).

" no pretendo el honor del comentario sino fijar al-
" gún recuerdo y apuntar alguna consideración".

"Cierto, después de una larga experiencia la ense-
" ñanza es certera y fácil de deducir. Pero a su vez
" la enseñanza madura y certera suele ser tardía. ¿Y
" no es cuando las leyes entran en vigencia que pue-
" de ser más útil estudiarlas"?

No se trata, y es necesario señalarlo, de una descripción absolutamente completa del sistema constitucional sino de un estudio de la Reforma de 1918, de un intento de descripción general del nuevo régimen hecho con un criterio predominantemente histórico y político.

El Capítulo I, referente a las Garantías de orden parlamentario, comienza con un adecuado planteamiento de las razones que existieron en el Uruguay, para que, sin base constitucional, se llegara a la intronización de la omnipotencia presidencial [19], fenómeno que provocó a su vez, una Reforma, cuyo objetivo fundamental fue "el de excogitar el medio de disminuir el poder del Ejecutivo".

Estudia luego el instituto del pedido de datos e informes, y las Comisiones Investigadoras, nuevos medios de contralor que la Constitución del 1918 estableció, así como el llamado a Sala, regulado, a partir de esta Reforma, como un derecho de las Minorías [20].

19 Hemos resumido y explicado este problema en nuestra obra "Las Constituciones del Uruguay", Madrid 1955, págs. 50-51.

20 La Constitución de 1830 no preveía la posibilidad de Comisiones Parlamentarias de Investigación ni el instituto del pedido por escrito de datos e informes. En ciertos casos se admitieron como resultado de la aplicación de la teoría de los poderes implícitos de las Cámaras. La Constitución

El aporte de este capítulo es positivo, debiendo sólo notarse el grave error interpretativo en que incurre, al fundar el derecho de las Cámaras a hacer declaraciones en la atribución asignada a la Comisión Permanente por el Art. 54 de la Constitución de 1918 [21].

El Capítulo sobre Presidencialismo y Parlamentarismo es especialmente preciso y agudo, demostrando una comprensión especial de nuestra historia y de nuestra realidad. Contrario al Parlamentarismo resultado de una mera imposición normativa, sin raíces en la realidad y en la historia, como a su juicio sería el caso del Uruguay [22], Martínez dedicó al tema

---

de 1918 estableció ambos institutos mediante textos expresos (arts. 49 y 51).

El llamado a sala, en cambio, estaba previsto desde 1830 (art 53), pero en 1918 se estableció que la facultad de cada Cámara "de hacer venir a su Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes. .", se podía ejercer "por resolución de la tercera parte de sus miembros" (art. 50).

21 Ante la Nueva Constitución, Cap. I, Nº II.

Héctor Gros Espiell, "Antecedentes del neo-parlamentarismo uruguayo", Apartado de la "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", Montevideo 1962, Año XII, Nº 1, págs. 8 y 12.

En 1934 el derecho a hacer declaraciones se estableció en un texto expreso (art 110).

22 Este criterio sostenido por Martínez en el seno de la Constituyente, como lo ha destacado Pablo Blanco Acevedo ("Estudios Constitucionales", Montevideo 1939, págs. 110 y 115), hizo que no se llegara en 1918 a una fórmula parlamentaria. Comentando el sistema entonces establecido hemos dicho:

"La Constitución de 1918 mantuvo, en lo que a la relación de los Poderes se refiere, y con algunas modificaciones de interés, el planteo efectuado por la Constitución de 1830".

"Pero al facilitarse el llamado a Sala (art. 50), al preverse otros institutos de contralor parlamentarios (arts. 49 y 51), al hacerse compatible el cargo de Ministro con el de Legislador —ya que los Legisladores llamados a ser Ministros mantenían su cargo legislativo, quedando sólo suspendidos en él mientras ejercieran funciones ministeriales (art. 111) — al permitirse la concurrencia de los Ministros, aunque no fueran legisladores, al recinto parlamentario (art 112) y al elevarse la jerarquía de los Ministros por la asignación de competencias propias (art. 113), se acentuaban los elementos

páginas que mantienen todo su interés, proféticas, además, en lo que se refiere a la posterior evolución nacional [23].

El Capítulo III referente a la composición y duración de las Cámaras, es una mera descripción de las reformas introducidas.

En cambio las páginas dedicadas a las "Garantías del Sufragio" constituyen una de las mejores interpretaciones de las razones, los criterios y el sistema seguido en 1918 cuando, para lograr "el voto libre", se introdujeron en la Constitución novedosos preceptos sobre voto secreto, representación proporcional, prohibiciones políticas, posibilidad del voto femenino, etc.

El capítulo sobre "Descentralización Administrativa", es, sin duda, uno de los más interesantes del libro, no sólo porque hay una clara afirmación de la ideología antiestatista de Martínez, sino porque, ade-

---

que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema".

"*José Pedro Massera* sostuvo, comentando este aspecto de la Reforma, que se mantuvieron los viejos moldes presidencialistas (Algunas cuestiones relativas a la historia constitucional y Política del Uruguay, Montevideo 1949, págs 44 y 45), señalando sin embargo, algunos perfeccionamientos que —y en esto compartía la opinión de MARTIN C. MARTINEZ— desdibujaban un poco las líneas de la Carta de 1830, señalando un "progreso" que hacía posible interesantes desarrollos evolutivos". (Op. cit., págs. 12 y 13.)

Esta actitud antiparlamentarista de Martínez era muy antigua. Había sido ya sostenida, aunque con argumentos algo distintos, de tipo netamente conservador, en 1884, diciendo, por ejemplo: "los defectos capitales del parlamentarismo derivan de la incompetencia de la masa para juzgar las cuestiones políticas" (Martín C. Martínez, "Valor teórico práctico de la soberanía del pueblo"; "El gobierno parlamentario y los politiqueros", "Conexiones entre la organización social y la organización política") en "Anales del Ateneo", Montevideo 1884-1885, año III, t. VII, *Blanca París de Oddone*, "Historia de la Universidad de Montevideo. La Universidad Vieja, 1849-1885", Montevideo 1963, pág 210.

23 *Héctor Gros Espiell*, op cit., pág 15

más, constituye un aporte de incuestionable valor sobre los antecedentes y los criterios tenidos en cuenta, especialmente por el Partido Nacional, cuando se redactaron el Art. 100 y las normas sobre autonomía departamental de la Constitución de 1918.

Las páginas sobre "La Coparticipación", son de muy especial interés. No sólo porque aportan datos fundamentales sobre el nacimiento de la idea de establecer un Consejo de base bipartidista, sino porque, además, constituyen un análisis, lúcido y vívido de la fórmula colegialista nacida en la Constitución de 1918. El recuerdo del criterio y la finalidad con que el Partido Nacional, admitió la creación del Consejo Nacional de Administración como fórmula táctica, circunstancial y secundaria frente a otras conquistas, aunque positiva en sí misma, en su momento, para reducir el poder de una Presidencia hipertrofiada y omnipotente en los hechos, y la precisión de los orígenes de la idea de dividir el Poder Ejecutivo, con el recuerdo de la decisiva intervención de Duvimioso Terra y de otros constituyentes nacionalistas, se recoge en páginas de especialísimo valor histórico y político [24].

Después de dar un concepto de coparticipación, que no coincide con el que nosotros hemos sostenido en base a los resultados, que surgen a nuestro entender,

---

24 "Ante la Nueva Constitución", cap. VII, Nº I y Nº II Este criterio relativista frente a la solución colegialista, que no rechaza de plano la coparticipación entendida como colaboración, pero que afirma que el interés de la fórmula colegiada está fundamentalmente, aunque no en forma única, en la intervención de la minoría, es naturalmente opuesta al criterio sustentado al respecto por José Batlle y Ordóñez. (*Giudice y González Conzi*, "Batlle y el Batllismo", págs. 250 y siguientes, 263; *Carlos Maggi*; "Batlle y el Poder Ejecutivo" en "Batlle Su vida. Su obra" "Acción", 1956, págs 90-91; *Antonio M Grompone*, "La ideología de Batlle", 1962, pág 44.)

de la historia política de la República [25], dedica unos párrafos realmente destacables al análisis de la función de la minoría en el Consejo y a su trascendencia en la definición de la naturaleza misma del régimen. Dice así:

"La decisión colectiva, por la impermeabilidad de " la mayoría puede que no resulte mejor que la de- " cisión despótica del mandato uninominal. No obs- " tante, habrá algún respiro en que todo el poder " no se concentre en el Consejo, perderá en sober- " bia y brutalidad, al pasar por el tamiz de la deli- " beración y del concierto con magistrados que no " tienen puesto precario y dependiente como los mi- " nistros, de hoy día [26].

No tendrá sentido analizar todo y cada una de las soluciones interpretativas dadas por Martínez, ni recorrer críticamente la totalidad de las páginas de su libro, en el que, en un orden cuya razón no alcanza muy bien a comprenderse, se van describiendo los distintos capítulos y secciones de la Constitución.

Si bien no es posible referirnos a cada uno de los problemas estudiados en ese libro, no se puede dejar de indicar el equilibrio, la ponderación y el espíritu liberal, sin jacobinismo ni odio, que informa el capí-

25 *Héctor Gros Espiell*, "Las Constituciones del Uruguay", pág 114, en donde entendemos por coparticipación no obligatoriamente la colaboración en la gestión de Gobierno, sino sólo la integración necesaria del Consejo con representantes de los dos partidos históricos Hay que hacer notar, sin embargo, que aunque la coparticipación no implica colaboración ni gobierno o gabinete de coalición, es, de cualquier modo, opuesta históricamente a la política de partido.
No puede dejarse de señalar el excepcional estudio sobre la coparticipación, minuciosamente informado y que contiene reiteradas referencias a Martín C Martínez, contenido en el libro de *Goran G Lindahl*, "Uruguay's new path, a study in politics during the first Colegiado, 1919-'33", Stockholm 1962.

26 "Ante la Nueva Constitución", Capítulo VII, Nº VI.

tulo sobre la Iglesia y el Estado. La reforma de 1918 en esta materia, a la que se refiere señalando que una "Reforma tan eminentemente liberal, la verdad es que fue presidida por un espíritu conservador", es estudiada con una sensatez y un equilibrio magistral. La posterior evolución política del país, agotado un jacobinismo circunstancial, y afirmado, en cambio, un liberalismo [27] basado en la tolerancia y en la comprensión de los fundamentos históricos, morales y religiosos de nuestra civilización, ha confirmado en los hechos, que han traído como consecuencia, que en esta materia, no se haya hablado nunca más de una reforma o de un cambio sustancial de la solución lograda entonces.

Todo el libro, en verdad, defensa inteligente, medida y justa del Pacto que dio origen a la Constitución de 1918, muestra ese espíritu de razonabilidad, de equilibrio, de sensatez y de razón.

No puede menos que recordarse, a este respecto, las palabras finales de la obra, que muestran bien la actitud del autor, actitud que refleja uno de los elementos más importantes del carácter de la historia política uruguaya: "Es cierto que tal ejemplo revela que " la transacción aplaza la crisis, no siempre la con- " jura, y frecuentemente reclama de las partes que " en el tiempo ganado se preparen a modificar la " situación, aunque sea a favor de nuevas transaccio- " nes. Eso no desmerece a los que pudiendo resolver

27 El término liberalismo fue usado en el Uruguay, entre 1880 y 1925, en una equivocada acepción polémica anticlerical. (*Arturo Ardao*, "Racionalismo y Liberalismo en el Uruguay", Montevideo 1962, págs. 396-398). Utilizamos aquí la expresión con el sentido que le dio *José Enrique Rodó* ("Liberalismo y Jacobinismo", en "Obras Completas", Montevideo 1956, Vol. II, págs 222, 298 y siguientes)

"el problema según el postulado mejor, han aceptado aplazarlo momentáneamente. Introducir cláusulas de excepción en favor de persona o grupo es vituperable; pero no lo es la transacción desinteresada con hechos prevalentes, como medio de hacer posible reformas o soluciones benéficas que de otro modo fracasarían" [28].

VI

Se publican en esta edición, una selección de artículos periodísticos. discursos parlamentarios y constancias hechas por Martín C. Martínez en el seno del Consejo Nacional de Administración, referentes a diversos problemas planteados por la Constitución de 1918.

Estos documentos completan el libro, y constituyen, —por ser un nuevo análisis del problema constitucional, realizado algunos años después de la aparición de "Ante la nueva Constitución", frente a cuestiones concretas—, una ratificación, una rectificación o una ampliación de los puntos de vista anteriormente expuestos.

Los discursos de Martín C. Martínez en el Senado sobre temas de derecho constitucional, [29] son de real interés y en ellos aparece no sólo el jurista y el exégeta del texto que él mismo contribuyó a redactar, sino también, y sobre todo, el hombre de Estado estudioso, erudito, minucioso, informado e imparcial. Entre los muchos discursos jurídicos de interés

28 "Ante la Nueva Constitución", Cap. XXI.

29 Es nuestro deber señalar que en la búsqueda y selección de los discursos, intervenciones y artículos periodísticos de Martín C. Martínez, han colaborado nuestros alumnos del 2º año de Derecho Constitucional, del curso de 1961 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

constitucional, que demuestran una atención constante por estos temas, y una voluntad de perfeccionar la estructura administrativa y los contralores jurídicos, hemos elegido para su publicación el referente a la interpretación del Art. 100 de la Constitución, pronunciado el 7 y el 13 de junio de 1923. Se trata de una extensa exposición que utiliza los mismos criterios usados al estudiar el tema en "Ante la nueva Constitución", pero aportando nuevos elementos de juicio y en la que se concretan soluciones específicas, derivadas del planteo general hecho en el libro citado. No interesa ahora analizar la tesis de Martínez, sobre un problema ya superado, muy discutido en su momento [30], pero de todos modos es

30 Debe recordarse, en especial, el Editorial del "Diario del Plata" sin duda escrito por el Dr Juan Andrés Ramírez, en el que se rebate la tesis de Martínez En este editorial del 15 de junio de 1923 se dice "Como todo lo que fluye de su vigoroso talento, el discurso del Dr Martín C Martínez, sobre el conflicto entre el Consejo Nacional y el Banco de Seguros del Estado, arroja mucha luz sobre la cuestión en debate, importando una contribución inestimable tanto para la empresa inmediata de desatar el nudo formado por dicho conflicto, como para la obra de la reglamentación definitiva del art 100 de la Constitución Sin embargo, declaramos francamente que, contra lo que casi siempre nos ocurre con la palabra del ilustre Senador por la Florida, esta vez no nos ha convencido ni respecto de la situación de los Entes Autónomos en ausencia de la reglamentación proyectada, ni respecto de la naturaleza ni el alcance que deberá tener esa reglamentación"

"Concretandonos a lo primero, que es lo que se halla en debate y lo que se ventila en la interpelación del Senado, consideramos que el Dr Martínez sólo aparentemente logra demostrar la subsistencia de las leyes orgánicas de los Entes Autónomos en lo relativo a sus relaciones con el Ejecutivo, despues de adoptada la nueva Constitucion Para demostrarlo vamos a transcribir y a examinar los dos argumentos capitales del discurso en esta faz de la cuestión"

Después de transcribir párrafos del discurso agrega. "Pues bien, el argumento es contrario en absoluto al fin que con él se persigue Si el constituyente creyó que debía declarar en vigor de un modo expreso y concreto las leyes orgánicas de los Entes Autónomos en lo relativo a la elección de los miembros de sus consejos directivos, forzoso es creer que lo hizo por entender que dichas leyes caducaban frente al ar-

indudable la utilidad de reproducir este texto, ejemplo de análisis parlamentario claro, precioso e informado.

VIII

El mismo carácter que Martínez puso de manifiesto en sus discursos parlamentarios, resulta de sus intervenciones en el Consejo Nacional de Administración.

---

tículo 100. "Inclusiones unious fit exclusic alterius" diremos para adornar estas áridas disquisiciones Si el constituyente hubiese creído que dichas leyes quedaban en vigor no habría sentido la necesidad de salvar expresamente alguna de sus disposiciones

Las excepciones taxativas revelan que se entendía dejar sin efecto la legislación en que se las tomaba.

Más impresionante aún, pero no más eficaz es el razonamiento por el absurdo con que el doctor Martínez presenta la desastrosa consecuencia de la derogación completa de las leyes orgánicas que regían los Entes Autónomos". Cita la opinión de Martínez y concluye "Pues bien, ninguna de dichas limitaciones habría desaparecido"

"El Dr Martínez no podía dejar de percibir el argumento que destruye toda la armazón dialectica que dejamos expuesta, y lo ha visto, pero pasa junto a él, recordándolo apenas, y ladeándolo con el codo desdeñosamente Todas esas limitaciones subsistirían porque se refieren a hechos que no podrían realizarse dada su naturaleza sin que al Parlamento las autorizara Así por ejemplo los Bancos Oficiales no podrían disponer de sus bienes por la sola voluntad de sus Directorios porque son, en realidad, propiedad de la Nación, ni modificar a su antojo las respectivas Cartas Orgánicas porque el Cuerpo Legislativo según el inciso 17 del Art. 18 de la Constitucion, es el que tiene la facultad exclusiva de dictar esas Cartas".

"Caso muy distinto es el de los presupuestos La Constitución ha dicho que los gastos públicos los vota el Cuerpo Legislativo Ha expresado también que corresponde a este crear los empleos publicos y fijar dotaciones. En el Art. 100, al fijar las relaciones fundamentales entre los Entes Autónomos y el Consejo Nacional no dice una palabra que permita sospechar, siquiera, el propósito de transferir a ese Cuerpo, en lo relativo a dichos Entes las mencionadas atribuciones financieras del Parlamento Luego, como el Art. 174 sólo da fuerza y vigor a las leyes anteriores a la Constitucion en cuanto no se opongan a ésta, la parte de las leyes que daba intervención al Ejecutivo en los presupuestos de los Entes Autonomos ha caducado, y los Directorios respectivos de éstos, no tienen más superior en la materia que el Cuerpo Legislativo.

La minuciosidad informativa, la precisión, la seguridad de los enfoques, el conocimiento de la materia administrativa y, sobre todo, la imparcialidad y el equilibrio de los juicios, muestran en este caso a un gobernante o mejor aún, a un administrador excepcional.

Entre estas intervenciones, que forman un conjunto muy grande de pequeños discursos, constancias, fundamentos de votos, etc., podrían señalarse muchos por su interés jurídico-constitucional [31].

Algunos reiteran conceptos interpretativos ya sustentados [32] en otros casos se precisan ideas generales muy someramente expuestas en su libro. Tal es el caso de la intervención en el Consejo sosteniendo que la prohibición constitucional del Art. 9 no alcanzaba al Presidente de la República [33].

---

31 La actuación de Martín C. Martínez en el Consejo fue larga y constante. Quizás ningún otro integrante permaneció en el Consejo tantos años Elegido para el período 1919-1921, volvió en 1925 y su mandato se prolongó hasta 1931. (Lindahl, op cit., pág. 353)

32 Sobre la no derogación por el Art. 100 de la Constitución de las leyes orgánicas que imponían el requisito de la venia del Senado para designar Directores de los Entes Autónomos. Libro de Actas del Consejo Nacional de Administración, 1931, T. 1 Sesión del 12 de febrero de 1931.

33 Es útil reproducir la parte correspondiente al Acta de la sesión del 11 de marzo de 1926. Libro de Actas del Consejo Nacional de Administración del año 1926 Tomo I, pág. 337 En lo pertinente dice· "El señor Consejero Martínez dijo que el art 9º de la Constitución al prohibir a los militares y funcionarios policiales formar parte de comisiones o clubes políticos, no comprende al Presidente de la República. Se ha dicho que el Presidente de la República es el Jefe supremo de las fuerzas, el más alto funcionario militar, y que por lo tanto debería ser excluído con el mismo criterio que se aplica a todos los militares y funcionarios policiales; pero esa interpretación ampliatoria no puede hacerse al resolver este asunto administrativo En otros países se han establecido análogas disposiciones sin que alcancen al Presidente de la República ni a los Ministros, los cuáles tienen derecho a formular manifestaciones de orden político, aunque naturalmente deben hacerlo con gran discreción, Votará la reso-

En otra ocasión al referirse a la iniciativa en materia de presupuesto, sostuvo no sólo un adecuado criterio interpretativo de la Constitución, sino que puso de manifiesto su especial sagacidad para interpretar fenómenos tenidos luego en cuenta, al procederse a la reforma de la Constitución, en esta materia, en 1934 [34].

---

lución proyectada por el señor Ministro, pues no considera que pueda el Consejo exigir legalmente el retiro del artículo discutido sin desconocer por esto la inconveniencia de que los altos funcionarios y especialmente el Presidente de la República sean miembros de los Comités políticos que presiden los trabajos electorales, pero repite que en su concepto ni el artículo 9 de la Constitución ni ninguna otra disposición legal, le autoriza para imponer el retiro de ese artículo de los Estatutos de la Agrupación solicitante".

Este criterio que significaba compartir la propuesta del Ministro del ramo, fue aprobado con el voto contrario de los Consejeros Herrera y Morales Martínez había estudiado en general el artículo 9, sin referirse concretamente a este problema en el capítulo titulado· "El Presidente, la fuerza pública y la política", numeral V

34 Dijo el doctor Martínez "que aunque el proyecto de aumento de sueldos a los empleados de los Ministerios, tenía cierta importancia financiera, la verdad es que tal proyecto no es más que un caso como tantos otros de aumento del Presupuesto por leyes especiales, y que es este procedimiento el que reviste gravedad Encuentra pues, plausible la idea manifestada por el señor Ministro de Hacienda de reiterar ante el cuerpo legislativo los datos sobre la situación financiera, no obstante haber sido ya materia de un Mensaje Pero entiende además, que la cuestión debería encararse del punto de vista constitucional y se pregunta si el Presupuesto puede ser modificado por leyes adventicias o esporádicas que no sean iniciadas por el Poder Ejecutivo, responsable en primer término de la gestión financiera y más penetrado de las necesidades del Estado y de las posibilidades del Tesoro. No voy a pretender que, como en otras partes, los miembros del Cuerpo legislativo no pueden iniciar aumentos de sueldos o creación de empleos y se sabe que esta es la regla de conducta del Parlamento Inglés y de algunos otros que han aceptado sus reglas seculares de prudencia. Nuestra Constitución es clara cuando atribuye al Poder Legislativo aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los gastos públicos Sin embargo, la disposición constitucional no termina ahí, sino que agrega: "aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos *que le presente el Poder Ejecutivo:* consagrando la regla de que la preparación del Presupuesto es una función propia del Poder Ejecutivo. Este principio está repetido en los artículos

En otra intervención, señaló una solución interpretativa obvia, pero con una claridad conceptual en materia económica, que debe ser destacada [35].

La intervención del Dr. Martínez en el Consejo de 6 de mayo de 1927 [36], oponiéndose a un proyecto de decreto presentado por el Ministro de Industrias,

79 y 97, al referirse a las atribuciones del Presidente de la República y del Consejo Nacional a quien, dice, compete preparar anualmente el Presupuesto General de Gastos Tal preparación ordenada del Presupuesto, tal facultad exclusiva de la administración pública, desaparece si por leyes parciales, de iniciativa parlamentaria, el Presupuesto puede ser modificado en todos o en gran parte de sus rubros y en cualquier momento. Confirma ser esa iniciativa privativa del poder administrador, la ley ordinaria que, al regularizar el ejercicio, le ordena presentar el proyecto del Presupuesto General de Gastos antes del 30 de abril Si el Poder Ejecutivo no cumpliera con este deber, el Cuerpo Legislativo podría conminarlo, pero siempre el proceso regular de las leyes de Presupuesto requiere que el proyecto emane del primero. Mientras el Poder Ejecutivo ha sido dominante en el Estado, las disposiciones constitucionales vigorizando su acción eran poco menos que superfluas, y se explica que no se hayan invocado, pero cuando ahora palpamos que el equilibrio financiero puede ser comprometido por obra de las leyes especiales de modificación del Presupuesto, esa prerrogativa debe invocarse en beneficio del orden administrativo y como una valla necesaria a las solicitaciones directas de los postulantes ante los grupos aparlamentarios". (Libro de Actas del Consejo Nacional de Administración, 1926, t. 3, pág. 319, Art II, 151 sesión del 23 de agosto de 1926)

35 El doctor Martín C. Martínez dijo. "que dada la claridad de la disposición constitucional, debía acompañar la apelación interpuesta Fue preocupación de la Comisión que elaboró el proyecto de Constitución que nos rige, que la facultad de establecer contribuciones acordadas a los municipios, nos llevase hasta establecer aduanas interiores, dificultando el movimiento comercial e industrial del país. La gran dificultad de expansión de nuestras industrias manufactureras, que no son exportadoras, estriba en lo limitado de nuestro mercado, en que hay que producir para una pequeña población, lo que obsta a la división del trabajo y el empleo de maquinarias, como lo que hace la grandeza de los Estados Unidos más que ningún otro factor, es la extension inmensa de su mercado interno" (Libro de Actas del Consejo Nacional de Administración, 1930, t III, pág 93, Acta Nº 104, Sesión del 16 de julio de 1930)

36 Libro de Actas del Consejo Nacional de Administración, 1927, t. II, pág. 176, Acta Nº 67.

merece ser reproducida integralmente, no sólo por la tesis constitucional que sostuvo, absolutamente correcta, sobre un tema no tratado en el libro, sino además por la información técnica insuperable que pone de manifiesto. Esta intervención doctrinariamente inobjetable, ha sido seleccionada por tal razón, para ser incluída en el apéndice.

IX

Martín C. Martínez no fue un periodista profesional ni un colaborador permanente en la prensa periódica. Sin embargo, en diversas ocasiones, y excluyendo los artículos que con una reproducción de páginas varias de "Ante la Nueva Constitución", escribió notas sobre temas constitucionales en "Diario del Plata" y "El Plata".

Algunos de estos artículos tienen un interés permanente y merecen hoy, sin duda, ser elegidos con el objeto de volver a ser publicados.

Entre ellos hay que destacar el del 9 de marzo de 1921 en "Diario del Plata", titulado: "El primer bienio del Consejo Nacional. Cómo ha funcionado la institución" y los aparecidos en "El Plata" el 24 y 25 de febrero de 1933 sobre "La Revisión Constitucional".

Pero además de estos artículos, que se reproducen integralmente en este libro, y a los que nos referiremos de inmediato, es necesario señalar que durante su larga actuación pública, el Dr. Martínez escribió gran cantidad de artículos periodísticos en los que aparecen siempre de manifiesto sus características de analista preciso, concreto y equilibrado.

El artículo que Martínez escribió en 1921 comentando los dos primeros años de funcionamiento del

Consejo, es de un interés muy destacable. Es un examen claro, muy informado y sumamente ilustrado del trabajo del Consejo. Hace resaltar los resultados positivos obtenidos, lo que ha significado como contralor, como orden, como régimen de derecho. Es la visión de un administrador, del integrante de un partido minoritario, de un hombre equilibrado y sin pasión partidista. Muestra a un colegialista convencido, no por razones de principios generales y abstractas, sino como resultado de la realidad nacional y de la experiencia que estaba viviendo, seguro de la necesidad de la composición bipartita del Consejo que no ve todavía los peligros ni la razón de las críticas que ya entonces se asignaban al sistema y que crecería en los años subsiguientes [37]. Muchas de las afirmaciones de Martínez en este artículo constituyen

37 Martín C Martínez se opuso a toda reforma apresurada de la Constitución de 1918 En el Mensaje del Poder Ejecutivo del 15 de febrero de 1920, el Presidente Brum recuerda: "Durante el primer mes de mi Gobierno, cuando ningún suceso hacía vislumbrar aún las dificultades políticas con que algún tiempo después debía luchar, hice, por intermedio del Subsecretario de Hacienda, doctor Enrique E Buero, al doctor Martín C. Martínez, la siguiente proposición Aprovechar la legislatura de entonces, para reformar la Constitución, y ratificarla por la siguiente, en el período comprendido entre el quince de febrero y el primero de marzo de 1920, en cuya fecha daría por terminado mi período presidencial, renunciando así a tres años de Gobierno de los cuatro para que había sido elegido El doctor Martínez me visitó en mi casa, manifestándome que no creía que en su partido existiera ambiente para esa reforma, porque todavía no era posible apreciar bien las ventajas del Consejo Nacional Las gestiones se interrumpieron, como era lógico, ante esa declaración y, tal vez, en su fuero interno, el doctor Martínez haya lamentado su falta de confianza en el Consejo y en su partido, ante los sucesos que ocurrieron posteriormente, y que si no resultaron funestos para el país, se debieron, principalmente, a mi serenidad y a mi patriotismo". (Citado por *Giudice y Gonzalez Conzi*, "Batlle y el Batllismo", pág. 268)

Ya en 1921 había proyectos de reforma fundados en críticas que Martínez no compartía y que si bien fueron utilizadas luego en la campaña reformista posterior a 1930, es indudable que, en el momento, eran elementos positivos para fun-

observaciones agudísimas, aplicables no sólo a la experiencia colegialista de 1918, sino también a la actual, en especial en lo que se refiere al contralor administrativo y a la actuación de la minoría. Del mismo modo está perfectamente precisado el resultado positivo que para el comienzo democrático del país tuvo la aplicación inicial de la Constitución de 1918. "El contacto permanente, dice, de hombres influyentes en los partidos que dividen la opinión nacional, la necesidad de abordar los asuntos sin "jose" en el detalle, penetrándose de las dificultades, de los sacrificios a hacer a las realidades fatales, las coincidencias fortuitas con los adversarios y las divergencias con los partidarios, todo eso debe difundir en el país un ambiente de tolerancia y de respeto mutuo, desde la nueva institución gubernativa".

En el artículo "La revisión Constitucional", escrito el 25 de febrero de 1933, después de señalar algunos posibles puntos de reforma, de hacer un nuevo análisis de la experiencia cumplida favorable, aún, pero con algunas salvedades a las soluciones logradas en 1918, y de esbozar ideas del más alto interés, cuyo mejor comentario es su lectura directa, pero que muestran la sensatez y el equilibrio político del autor, se dice en uno de los párrafos finales, a tan pocos días del 31 de marzo de 1933: "Reformistas, pues, del Ejecutivo y del Legislativo también, pero dentro del orden constitucional y el respeto de sus preceptos".

---

dar, como Martínez lo señala, la convivencia democrática y el estado derecho.

Ver en tal sentido, por ejemplo, la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional de Justino E. Jiménez de Arechaga, de marzo de 1921 y el artículo de éste en "La Defensa" del 21 de junio de 1921, (citado por *Ariosto D. González*, "El Espíritu de Justino", en "Temas Americanos", Montevideo 1930, págs. XXVIII y XIX).

X

No quieren ser estas líneas, cuyo único fin es situar el libro que se reedita en nuestra literatura constitucional, un juicio valorativo sobre la personalidad del autor ni un estudio sobre sus otras obras. Pero no podemos resistirnos a la tentación de reproducir, para poner término a nuestro trabajo, unos párrafos de "El Nacional", escritos cuando Martín C. Martínez dejó el Consejo Nacional de Administración y que "El Plata", a su vez, publicó el 12 de mayo de 1931: "Martín C. Martínez, es, sin duda, el hombre de Estado más completo que tiene el país. Lo es por el dominio de los negocios públicos; por la vasta erudición en ciencias administrativas y financieras; por la agilidad de la inteligencia tan prolijamente nutrida; por la ponderación de las actitudes; por el coraje para mantenerse en una posición sin preocuparse de las consecuencias electorales de la misma; por la modestia, en fin con que rodea su acción".

"Hombre de Estado de primera línea y ciudadano ejemplar".

"Nuestro pueblo, todavía, llevado y traído por oficialismos venales y caudillos analfabetos, y cuya real iniciación democrática data de muy poco, no alcanza a adquirir conciencia plena de lo que un hombre como Martín C. Martínez representa en nuestro país, ni de como discrepando a veces radicalmente con sus ideas y concepciones —como nosotros— se puede y se debe rendirle homenaje".

"Esta firmeza y esta austeridad en su obra y sus ideas, es lo que reverenciamos y levantamos como ejemplo. La democracia es la virtud y nada más contrario a ella que la demagogia: el bajo cálculo elec-

torero, el halago fácil y pasajero, la excitación de los bajos instintos que en el fondo de todos los hombres, duermen".

HÉCTOR GROS ESPIELL

MARTIN C MARTINEZ

Nació Martín C. Martínez el 22 de febrero de 1859 en la ciudad de Montevideo, siendo sus padres Casimiro Martínez y Marcelina Fagalde. Egresó de la Facultad de Derecho en 1881, doctorándose con una tesis sobre "La teoría evolucionista en la propiedad territorial"

Participó del movimiento positivista, redactando en 1881 junto a Eduardo Acevedo el Programa de Filosofía que tuvo vigencia durante una década y con el cual alcanzó consagración oficial esta teoría filosófica En 1882 ejerció la Cátedra de Derecho Natural hasta el año 1884 en que renunció solidarizándose con los universitarios destituidos por Máximo Santos Tuvo una larga y destacada actuación en la vida pública del país, iniciándola como integrante del Poder Legislativo hasta que en la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez, éste le encomendara el Ministerio de Hacienda. Renunció poco después, desempeñándose con posterioridad como diputado durante varios períodos.

Fue miembro de la Comisión Directiva del Partido Constitucional al que perteneció hasta su disolución para luego incorporarse al Partido Nacional.

Luego de otro rápido pasaje por el Ministerio de Hacienda — en 1916 — fue electo senador por el Departamento de Cerro Largo bajo el lema Partido Nacional Integró la Comisión de Delegados del Uruguay a la Tercera Conferencia Internacional Americana, realizada en Río de Janeiro en 1916 De 1919 a 1921, luego de reformada la Constitución — tarea en que le cupo importante participación — fue designado miembro del Consejo Nacional de Administración, rama del Poder Ejecutivo que volvió a integrar durante el período 1925-1931.

Ocupó también los cargos de Conjuez de la Alta Corte de Justicia; Delegado al Congreso Internacional de Mutualidad y Previsión Social; integrante del Consejo del Instituto de Química Industrial y miembro del Directorio del Banco de la República

Publicó en la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. "Justicia pronta"; "Enajenación de bienes dotales"; "Liquidación del impuesto de herencia"; "Concurso de Acreedores"; etc, y en la Revista del Centro de Estudiantes de Derecho: "Depreciación de la moneda".

Fueron sus obras de más aliento, los libros: "La renta territorial" (1918); "Ante la nueva Constitución" (1919) y "Depreciación de la moneda" (1933). Falleció en Montevideo el 21 de enero de 1946.

CRITERIO DE LA EDICION

Se ha observado fielmente el texto de la primera edición de "Ante la nueva Constitución" publicada por la Imprenta "El Siglo Ilustrado" en el año 1919 Con el Apéndice hemos seguido el mismo criterio de fidelidad a la fuente original.

Se ha modernizado el texto de conformidad con las nuevas disposiciones sobre acentuación, pero se mantiene la puntuación primitiva.

J. P. B. y B. N.

ANTE LA
NUEVA CONSTITUCION

ANTE LA NUEVA CONSTITUCION

Las reformas introducidas a la Constitución lo fueron, sustancialmente, en un pacto. En las deliberaciones de la Constituyente no ha quedado huella sino de las cuestiones más salientes y no siempre de los motivos determinantes de las enmiendas. Fuera de eso, hay puntos que no se tocaron, no obstante haber sido materia de apreciación en las Comisiones o en el acuerdo. Antes de que el rodar de las cosas empiece a borrar el recuerdo vivo de esos debates y preocupaciones, es útil consignar la impresión que cada uno conserva. A ellas agregaré algunas consideraciones generales. Me ocupo aquí de los problemas constitucionales en sí mismos. No prescindo de la vida política del país, pero sí de las circunstancias políticas más inmediatas que influyeron en la reforma, realizada en un ambiente bien distinto al de 1830.

Se dirá que es demasiado temprano para escribir sobre hechos y constitución tan fresca. Es que yo no pretendo el honor del comentario sino fijar algún recuerdo y apuntar alguna consideración.

Cierto, después de una larga experiencia la enseñanza es certera y fácil de deducir. Pero a su vez la enseñanza madura y certera suele ser tardía. ¿Y no es cuando las leyes entran en vigencia que puede ser más útil estudiarlas?

I

GARANTIAS DE ORDEN PARLAMENTARIO

Enmiendas a la Constitución tendientes a vigorizar la acción del Cuerpo Legislativo y especialmente de la minoría. — Facultad individual de los legisladores para informarse. — Derecho de interpelación de la minoría. — Nombramiento de comisiones inspectivas. — Voto de observaciones al Ejecutivo. — Iniciativa de la Asamblea — Remuneración de los legisladores. — La minoría, custodio de la Constitución y de las garantías electorales.

En los estudios preliminares a que dio lugar la reforma constitucional, el tópico que más atrajo la atención fue el de excogitar el medio de disminuir el poder del Ejecutivo. Sabíamos bien que ese poder absorbente no emana de la Constitución sino de la sofisticación electoral, mediante la cual el Ejecutivo se erige en fautor de los otros poderes, encargados de vigilarlo y de trazarle normas legislativas a que debería ajustar su conducta; y, por lo tanto, que sólo caerá o se transformará nuestro zarismo rotativo, garantiendo al país el ejercicio de sus derechos políticos.

Profundizando más, la concentración del poder en manos de ese "monarca temporario, con más facultades que los monarcas coronados y facultad de nombrarse el sucesor" — es un producto de la evolución histórica, y, mal que nos pese, así hay que reconocerlo, hasta para buscar el remedio acertado.

Salimos de la anarquía, como la Europa del feudalismo: la sociedad, más o menos conscientemente, fue concentrando en una mano la mayor suma de au-

toridad y de fuerza. Cuando La Rochella fue tomada, Luis XIV fue posible y todos los abusos del "Estado soy yo"; pero también sólo entonces existió la Francia unida y verdaderamente constituída en nación. A su vez, para destruir los efectos del férreo y aniquilador despotismo, la Revolución fue necesaria.

De parecida manera en nuestras democracias inorgánicas, los gobernantes, al afianzar la paz material, aprovecharon todos los resortes caídos sucesivamente en sus manos durante el estado de guerra civil, o de prevención bélica, y erigieron despotismos disimulados con las exterioridades legales, y ahora llega el turno de una revolución, más o menos violenta, para ponerles valla.

La obra constitucional es complemento de la obra social, cuyas fundaciones deben penetrar hondo en el terreno. en tanto que la arquitectura de las constituciones arranca de la superficie...

Con todo, las leyes contribuyen a modificar las costumbres, y adaptadas al ambiente, son el acta de las conquistas arrancadas a todos los Juan Sin Tierra.

Que deban ir hondo las raíces del árbol, no será motivo para desesperar de corregir la forma y los frutos mediante podas, abonos, aireaciones oportunas. El absurdo es suponer que la planta se pueda enderezar de golpe y del todo, o darle una forma absolutamente nueva.

En ese empeño de corregir la deformidad de nuestro poder presidencial muchos pensaron en una adaptación al régimen parlamentario, pero se detenían en el camino, ante las dificultades de la aplicación y por las reservas con que se apreciaba el sistema en su mismo valor intrínseco.

II

Me explicaré en el capítulo siguiente sobre este particular y resumiré en éste las disposiciones introducidas para vigorizar la acción del Poder Legislativo y especialmente de la minoría parlamentaria. En tal sentido se ha preceptuado: 1º Que cada legislador pueda pedir a los Ministros de Estado los datos o informes que estime necesarios para llenar sus cometidos; 2º Que la tercera parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras podrá hacer venir a los Ministros para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización; y 3º Que los Cámaras podrán nombrar Comisiones parlamentarias también con cualquiera de estos amplios fines.

Producidos esos llamados, informes o investigaciones, ¿cuál puede ser el resultado del proceso legislativo? La nueva Constitución no contiene siquiera un artículo, como el de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, confiriendo autoridad a la Cámara para expresar la opinión de su mayoría, por medio de resoluciones o declaraciones sin fuerza de ley, sobre cualquier asunto que afecte a los intereses generales. ¿Es muy sensible esta falta? Como el voto de la Cámara no había de tener en nuestro régimen, sino ese efecto restringido, no era de gran interés, evitar debates que algunas veces se han promovido en torno de esta facultad de emitir votos de simple valor moral. Aún no existiendo artículo constitucional expreso, si la Cámara lo quiere no existirá medio de impedirle que formule tales declaraciones. El derecho de formular deseos o advertencias puede fundarse en que tal facultad le está especialmente reco-

nocida a la Comisión Permanente, por el artículo 54: "esta Comisión velará sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General". Si una Comisión, mera delegación de la Asamblea, durante su receso, tiene esta facultad, ¿cómo no la tendría la Asamblea misma, y especialmente la Cámara de Representantes que puede formar juicio político a Presidentes, Consejeros y Ministros? Pudiendo acusarlos, debe tener el derecho de advertirlos y prevenir una crisis tan seria como el juicio político; y no le ha de ser de forzoso debutar por la medida más grave. Así, cuando valiese la pena, la mayoría de una Cámara siempre tendrá y se tomará este derecho, sin necesidad de artículo expreso que lo consagre, por lo que no valía ponerlo en cuestión, para incorporar la fórmula porteña. La fórmula escrita no es indispensable. Lo indispensable es tener la mayoría necesaria para votar la desaprobación moral...

III

De otro interés ha sido consagrar el derecho individual de los diputados a pedir informes y el de la minoría que alcance al tercio de provocar la interpelaciones y concurrencia de los Ministros a la Cámara.

El pedido de informes tendrá, en adelante, en nuestro derecho parlamentario, dos vías abiertas: el legislador puede requerirlos por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara, y si el Ministro no los facilitase, el diputado o senador los demandará por medio de la Cámara a que pertenezca.

Este derecho es independiente de la otra vía, de antiguo consagrada por la Constitución, a cada una de las Cámaras, de hacer venir a su sala a los Ministros de Estado, quedando ahora bien aclarado que la comparecencia puede ser no sólo para recibir informes con fines legislativos, a fin de habilitarse a dictar leyes que vayan a engrosar las compilaciones, sino también con fines de inspección o de fiscalización, esto es, para poner en claro cómo se cumplen las leyes y cómo se administra el país. La aclaración ha sido conveniente frente a las resistencias opuestas por el Ejecutivo a dar informes, so pretexto de que se trataba en el caso ocurrente de facultades que le son propias, y de la división de los poderes. Y ha de reconocerse que no estaban solos nuestros gobiernos: este mismo año el Presidente doctor Irigoyen negó la facultad de pedir informes con fines de inspección o de fiscalización al Congreso Argentino, y está pendiente todavía la contienda con la Cámara de Diputados. Esta sostuvo su facultad amplia, por resolución que honrosamente suscribieron los mismos legisladores adictos al Gobierno con un solo voto contrario, pero la cuestión fue planteada y no ha sido decidida.

En adelante, la interpretación restrictiva no puede tener asidero entre nosotros: tanto el pedido particular de informes como el público, apoyado por el tercio de la Cámara, puede ser para legislar o para inspeccionar o fiscalizar. Y lo mismo el nombramiento de Comisiones, — con la sola diferencia de que éstas se nombrarán cuando así lo resuelva la mayoría, en tanto que el pedido de informes es derecho también de la minoría.

IV

El primer medio de investigar, el individual, había sido ya establecido por una resolución de la Cámara de Representantes de junio de 1916, incorporada a su reglamento; pero el Poder Ejecutivo la observó diciendo que creaba deberes que sólo le podía imponer la Constitución. Ha sido menester, pues, consagrar en la Carta fundamental tal facultad del legislador, sin la cual tan difícil es el ejercicio juicioso de la iniciativa parlamentaria.

Disposiciones de esa índole existen hoy en los primeros parlamentos del mundo, y lejos de fomentar ningún desarreglo, son derivativos oportunos del derecho de interpelación y ahorran buen tiempo a las asambleas deliberantes. No se entienda por esto que el único tiempo bien empleado de aquéllas es el invertido en fabricar leyes. Está uno inclinado a clamar, como el maestro Spencer, por otros motivos que su intransigente individualismo, — demasiadas leyes! — Las asambleas, tanto o más que de dictarlas, se ocupan de fiscalizar la administración pública. Importa poco que se sancionen los Códigos más completos si falta el contralor de su ejecución. Todavía en el régimen parlamentario se podría pasar sin él, siendo el gobierno propiamente una delegación del Parlamento, que subsiste en cuanto merezca su confianza. En el régimen presidencial, Congreso que no investigue, que no inspeccione, que no interpele, vivirá en el limbo de las abstracciones legislativas.

Pero este derecho vital no puede hacer olvidar que el tiempo de los cuerpos deliberantes es escaso y sus resoluciones morosas. De aquí que los reglamentos procuran conciliar la libertad de la tribuna y de la fis-

calización con la necesidad de solucionar los múltiples asuntos que hoy embargan la atención de las Asambleas, y uno de los medios es éste, de evacuar los informes por escrito y privadamente, digamos, sin ocupar el tiempo de la sesión pública, reservada a los asuntos que reclamen el análisis y la controversia, por su complicación o su trascendencia.

Esos Ministros de Sud América que se fastidian por alguna interpelación esporádica, a pesar de sus seguridades anticipadas de éxito, en la votación al menos, con qué escándalo leerán estas palabras pronunciadas por el Presidente del Consejo en la sesión de la Cámara de Diputados francesa, del 12 de julio de 1912: "¿Sabéis cuántas interpelaciones tenemos en esta Legislatura? 293, y no hablo más que de éstas: no comprendo 76 cuestiones. Fuera de estas últimas, 293 interpelaciones han sido presentadas a la Mesa, de las cuales 189 fueron discutidas en 128 sesiones. A razón de cuatro sesiones por semana, son ocho meses. Señores, es un cuarto de la Legislatura, no digo perdido, porque hay siempre interpelaciones muy útiles."!

De aquí que se introdujera desde ese mismo año, por proposición de Mr. de Pressensé, esta práctica de los informes escritos, que descongestionan el trabajo de las sesiones. De ninguna manera para trabar el derecho de interpelación que tan amplia y hasta abusivamente se usa en los países parlamentarios, pero sí para darles una válvula de escape y ahorrar tiempo. Menos atildado que su colega francés, Mr. Chamberlain decía en el Parlamento Inglés que: "la gran mayoría de los informes carecen absolutamente de interés y en tal caso cada pedido podría recibir satisfacción, si el honorable miembro que lo requie-

re se dirigiese por carta privada al Ministro y recibiera una respuesta de la misma naturaleza, —a menos, agregaba, que tenga necesidad de probar a sus electores que vela por sus intereses, en cuyo caso también podría satisfacérsele publicando su pregunta y la respuesta, impresos y distribuídos en el orden del día".

La indicación ha sido aceptada en el nuevo reglamento de los Comunes, pero acordando, además, tres cuartos de hora de la sesión, para los informes orales.

V

La nueva Constitución Oriental consagra el derecho individual de los legisladores a pedir informes y el derecho de hacer venir al Ministro cuando la interpelación sea apoyada por el tercio de la Cámara. La última modificación es remarcable, porque hasta ahora sólo se reconocía a la mayoría ese derecho. La minoría ejercitaba las facultades inspectivas o críticas, cuando la mayoría reconocía que valía la pena de esclarecer las cosas, o ella —la mayoría— no estaba bien informada.

Y bien, esa facultad debe ser, sobre todo, de las minorías, como lo establece la nueva Constitución. Cierto que en los países parlamentarios el Ministro puede negarse a contestar toda interpelación o cuestión; pero es práctica invariable que no se niegue, por más que le lluevan las cuestiones o interpelaciones a centenares, salvo que se trate de materia internacional. Aquí la costumbre ha sido la inversa y hasta se había hecho doctrina sobre el caso. Con motivo de una interpelación formulada al Poder Ejecutivo en

la Cámara de Representantes por el doctor Luis A. de Herrera, el señor Julio María Sosa, *leader* a la sazón de la mayoría, condensó así el derecho de las mayorías para rechazar los pedidos de informes de las minorías "sobre todo suceso respecto de cuya magnitud o cuya veracidad tuviera la mayoría opinión hecha":

"Yo creo, dijo, que cuando se denuncian ciertos hechos atribuídos al Poder Ejecutivo y sobre ellos los diputados tienen una opinión concordante con la de ese Poder, estos diputados, si forman la mayoría de la Cámara, no tienen por qué dar curso a pedidos de informes o a interpelaciones a los Ministros de Estado, que se refieran precisamente a las mismas cosas. Los diputados de la minoría tienen el perfecto derecho de denunciar todos los actos del Poder Administrador que les parezcan irregulares o inconvenientes para los intereses del país. Precisamente, la situación de oposición en que están colocados los habilita para llenar, podría decir así, esa cláusula verbalista de su programa de acción, tratando, por todos los medios, de provocar el mayor desprestigio posible sobre los Poderes públicos; pero los diputados de la mayoría, los que hacen causa común y solidaria con el Poder Administrador — no porque sea Poder Administrador, sino porque los animan idénticos ideales e idénticos propósitos en el sentido de servir al país — no tienen por qué, en todos los momentos en que se les ocurra a los miembros de la minoría, llamar a los Ministros al seno de la Cámara para dar explicaciones sobre sucesos de cuya magnitud o de cuya veracidad tenga de antemano opinión hecha aquella mayoría".

Era, pues. necesario aprovechar la ocasión para definir la interpelación como un derecho de la minoría que ella apreciará soberanamente.

Las interpelaciones podrán plantearse con más facilidad, pero eso no hace temible su desborde, donde no voltean gobiernos; y a las bullangueras les falta ahora el atractivo del fruto prohibido.

VI

Tal vez se vea una omisión en que, previsto el derecho amplio de las Cámaras de nombrar Comisiones, no se haya establecido la forma de integrarlas. En Estados Unidos se reputa tan interesante esa materia que el Presidente de la Cámara de Representantes era considerado el tercer personaje del Estado cuando gozaba esta facultad. Allí las Comisiones son numerosas, las sesiones del Congreso muy recargadas de asuntos, la duración del período y del Congreso mismo, corta; y en realidad las Comisiones hacen las leyes: es muy difícil reaccionar contra un dictamen. Por eso W. Wilson, ha calificado al de su país de gobierno "congresional". No gobierna, en realidad, el Presidente, dice, ni el Congreso, sino las cuarenta y siete Comisiones en que el Congreso se subdivide. Por esto la facultad del Presidente de la Cámara de nombrar dichas Comisiones era un poder considerable, tanto que en estos últimos años le fue retirado, y ahora la misma Cámara las constituye.

Cambio semejante en nuestro país no habría tenido remotamente significación parecida ni ventajosa. Aquí nadie va a decir que las Comisiones son el Gobierno:

la inspiración de los proyectos viene de otra parte. La Cámara tampoco es tan numerosa como para que los diputados no puedan influir sino formando parte de las Comisiones y eso es todavía más evidente si se trata del Senado. La traslación al cuerpo de la designación no habría dado mayor garantía de ecuanimidad. El Presidente asumiendo la responsabilidad entera, tal vez se mida más que una mayoría. La elección por voto incompleto aseguraría la coparticipación, pero en algunos casos podría dar a las minorías menor representación que la que ahora se les acuerda espontáneamente. El asunto tendría más interés para la Comisión Permanente, donde prácticas censurables niegan intervención a las minorías, pero tampoco es de mayor importancia ahora, reuniéndose el Cuerpo Legislativo casi todo el año.

Con estas aclaraciones y ampliaciones del derecho de interpelar desaparecerá la función de "los oradores del Gobierno". Así se llamaban, por definición legal, en el régimen del primer Imperio napoleónico, a los diputados que oficiaban de ministros, y daban explicaciones oficiosas. Nosotros, en realidad, hemos tenido la institución imperial. Planteada la cuestión, bueno o malo el informe o la explicación de los hechos se daban, pero se daban por quienes no tenían la responsabilidad ni comprometían al Gobierno con su palabra más o menos bien informada, más o menos verídica.

VII

Como se ve, la preocupación de la reforma en materia legislativa ha sido definir el derecho de la minoría. La obra institucional en estos países ha de

hacerse principalmente de abajo. Triunfos como el del Partido Radical argentino serán milagros y cuando se obtienen ya no es el partido vencedor quien necesita cuestionar o interpelar! Si un éxito en las elecciones de diputados o un giro inesperado divorciase del Ejecutivo a la mayoría parlamentaria, ésta siempre gozaría de medios de otra eficacia para molestar o enderezar el gobierno.

Basta que se trate de un Cuerpo Legislativo de verdad, apoyado por el país o que el Gobierno no se anime a desafiar, para que su influencia sea preponderante en la vida nacional. Mismo en el caso de esta Asamblea con el solo cometido Constituyente y cuya obra se podía anular, diez veces se procuró el acuerdo con ella. Tratándose de asambleas ordinarias, la negativa de sancionar proyectos —aunque no se llegara al cierre de la bolsa— o el aplazamiento intencionado— sería suficiente para arrastrar al Ejecutivo a la transacción con la mayoría parlamentaria hostil. En cuanto a las minorías sus advertencias generalmente serán rechazadas; y el derecho de interpelar les valdrá, no para arrancar votos de desconfianza a la mayoría, sino para mecer a los Ministros en sus poltronas y poner al Gobierno frente al país, con sus errores, sus debilidades o sus faltas.

VIII

No obstante esta principal preocupación reformista en materia parlamentaria, de organizar la acción de la minoría, se ha podido contemplar alguna indicación tendiente a vigorizar e independizar la acción de la mayoría. Entre ellas está la iniciativa de los asuntos. Ahora la Asamblea funcionará desde el 15

de marzo hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de octubre en el caso de que haya elección de Representantes, debiendo entonces empezar a sesionar el 15 de febrero siguiente. Y aunque el receso es corto, pueden las Cámaras interrumpirlo por autoridad propia, como se reunirán también sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo, con lo que desaparece la prerrogativa de este último de limitar los negocios de que la Asamblea puede únicamente ocuparse durante el período extraordinario, en nuestra práctica actual el más largo de los dos períodos.

IX

Una prerrogativa de orden secundario pero cuyo uso inmoderado ha perjudicado algunas veces el decoro parlamentario queda también en manos de la minoría. Las dietas con que eran compensados los servicios de los senadores y diputados han sido sustituídas, como lo estaban de hecho, por una asignación mensual, a percibir durante el tiempo del mandato; pero esta asignación será fijada por dos terceras partes de votos de la Asamblea, y por resolución especial, en el último período de cada Legislatura, para los miembros de la siguiente. El día que se volviesen a subir las dietas, o si no se bajaran, no obstante las estrecheces del erario, la responsabilidad será de la minoría.

X

Sobre todo, la reforma ha relevado el rol de la minoría parlamentaria al hacerla custodio de la Constitución y de las leyes electorales que reglamentan el

voto secreto, la proporcionalidad y demás garantías del sufragio. Ni la una ni las otras podrán reformarse sino reuniendo los dos tercios de votos del total de que se componga cada Cámara. Hablaré por separado, con más extensión, de esto, en lo que respecta a la revisión constitucional En cuanto a las reformas de las leyes electorales, cuando se ha visto, en la víspera de elecciones, modificar la composición del Cuerpo Legislativo, echando una treintena de bancas, según estudiosa distribución, que permitió ganar quince votos de mayoría a pesar de resultar minoría en el electorado; cuando otras veces se han creado departamentos para aumentar el número de senadores; y cuando ha sido reiterada la prevención contra el voto secreto y aún la proporcionalidad, se puede apreciar la importancia de la garantía constitucional que ha convertido a la minoría parlamentaria en guardiana de esas conquistas.

Los negociadores de un pacto severamente juzgado —y nos lo explicamos bien— pueden agregar que la misma Constituyente, cuando sancionó, antes del acuerdo, las garantías constitucionales del sufragio, no se atrevió a ir tan lejos ni a limitar así las facultades legislativas de la mayoría en materia electoral. Sólo previó el peligro de que las disposiciones constitucionales resultasen letra muerta porque no dictara la Legislatura ordinaria las leyes reglamentando el voto secreto, la proporcionalidad, la no intervención de los funcionarios, —pero no se previó entonces que la Legislatura podía pasar no ya de omisa, sino de previsora en demasía y al reglamentar esas garantías, desnaturalizarlas o destruirlas. Eso ya no es dable hacerlo, toda vez que por el pacto no sólo regirán las leyes que presidieron la elección del 30 de

julio de 1916, mientras no se dicten otras, como ya decía el proyecto de Constitución originario, sino que deben seguir rigiendo ínterin los partidos no convengan en sustituirlas por otras leyes que ofrezcan iguales o mayores garantías.

Al relevar así el rol de la minoría parlamentaria, la Constitución ha vinculado fuertemente el partido que ella representa a la obra de las instituciones. Si ese partido se abstuviese, si crease una situación incompatible con la renovación regular o la permanencia de su representación parlamentaria, se expondría a que la Constitución y las leyes electorales fueran reformadas en el sentido más contrario a sus ideas y propósitos políticos. Ninguna obligatoriedad del voto, ninguna propaganda, ninguna fuerza moral ni material, podría imponerle más enérgicamente el deber de perseverar en la tarea cívica.

II

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

El parlamentarismo no se decreta, se toma. — Peligro del derecho de disolución. — El gobierno a tiempo fijo y a tiempo indeterminado. — Idea de DESCHANEL para dar firmeza al gobierno parlamentario. — La intervención del Senado. — Modernización del juicio político. — Si HAMILTON hubiera vivido en el reinado de Victoria... — La inestabilidad ministerial. — Recursos disciplinarios de los partidos ingleses. — Cambios desde el Parlamento y desde el Gobierno. — Ventajas e inconvenientes de los dos regímenes.

En las Comisiones de los partidos y en la Comisión de Constitución que planeó la reforma, antes del pacto bastante se habló y divagó sobre este tema: tan se anhelaba salir del absorbente presidencialismo; pero los conatos de gobierno parlamentario no prosperaron, y con razón.

El parlamentarismo no se decreta, se toma. ¿Dónde está el texto inglés que establezca el deber del Ministro de presentar renuncia cuando los Comunes le dan un voto desfavorable? ¿Dónde que el Rey por una vez puede disolver la Cámara pero que si la segunda Cámara arroja la misma mayoría, es al Ministerio que le incumbe dimitir, sin apelación? ¿Y qué habría valido el vago texto francés, — "el Ministerio es responsable ante las Cámaras" — si el país, por la voz de Gambetta, no le hubiera planteado a Mac Mahon el famoso dilema? ¿Someterse o dimitir, por qué? Porque no tendría el voto "de las cuatro contribuciones directas" —"las cuatro viejas hermanas"— si pre-

tendía gobernar con Ministros que no merecieran la confianza de la Cámara. Todo gobierno regular es parlamentario, desde que no puede pasarse sin el concurso del Parlamento para marchar; y donde se pueda prescindir será vano el esfuerzo de los textos. Si Alemania, a la intimación de Wilson, cambia, por telegrama, el sistema, y del Kaiser omnipotente pasa al parlamentarismo, el cambio será una decoración teatral para facilitar la negociación de paz: si bien tan tremenda derrota ha podido madurar la evolución, extinguir el fulgor de la corona imperial, y evidenciar al mismo pueblo alemán lo funesto del sistema.

Para adaptar el país al gobierno parlamentario valdrá más la influencia indirecta pero constante de la opinión, que la acción directa, tendiente a derrocar ministros desde la Cámara.

Esto no es negar que la Constitución de un pueblo libre puede optar y hacer el gobierno presidencial o parlamentario. Aun sobrándole condiciones, como le sobrarían, para implantar el último sistema, los Estados Unidos se mantienen presidencialistas porque así lo quiere su Constitución. Lo que no es posible es la inversa: es adoptar el parlamentarismo sin la preeminencia, ya conquistada, del Parlamento. Con el sufragio viciado, el régimen parlamentario escrito en la Constitución viviría en una eterna aprobación de los actos ministeriales. En vez de freno, jamás el Poder Legislativo habría sido más dócilmente constituído que cuando de sus votaciones pudiera resultar la caída del Gobierno. Se violentarían los resortes para constituirlo a prueba de semejantes veleidades y excesos.

II

El derecho de disolución es arma tan pesada de manejar que ya poco se usa. Parece contradecir esto el que los Lores, con su resistencia al presupuesto de LLOYD GEORGE y al *Home Rule*, obligaron, en 1909 y 1910, al ministerio radical a disolver por dos veces los Comunes, pero no es así: ambas disoluciones fueron consentidas por la propia mayoría de la Cámara popular, a efecto de que la nueva elección ratificase, ante los Lores y la Corona, que los Comunes habían interpretado bien la voluntad nacional.

No obstante que la disolución contra la voluntad de la mayoría parlamentaria poco se ejercita, el derecho de disolución existe en reserva y podría revivir, si volviera a ser necesario contener veleidades y caprichos de la asamblea popular y evitar la excesiva inestabilidad de los gobiernos. Sigue siendo principio admitido que éstos deben estar armados de tal facultad. A ninguno de nuestros enamorados del parlamentarismo se le ocurriría, sin embargo, confiársela al Ejecutivo criollo. Se figuran bien lo que serían Cámaras amenazadas de cesar en todo momento; —y lo que serían las mismas elecciones, precipitadas en el instante que el Gobierno encontrase bueno tentar fortuna. Francia misma temió el abuso de esa arma, y si las leyes constitucionales no pudieron quitársela al Presidente de la República, agregaron que sólo decretaría la disolución con la venia del Senado. En nuestra América la implantación del régimen parlamentario puro habría sido, pues, el medio más seguro de no tener Poder Legislativo, y por eso, Chile, en su ensayo, ha preferido sufrir la inconstancia perturbadora del Parlamento indisoluble y el rodar incesante de los

ministerios, antes de armar a éstos del derecho de disolución. Después de la crisis resuelta en los campos de Concón y la Placilla y del sacrificio de Balmaceda, se ha conseguido allá establecer la preeminencia del Parlamento. El Presidente de la República ha tomado una fisonomía algo parecida a la del Presidente de la República Francesa. Queda arriba y fuera de la competencia de los partidos y forma una excepción en la América española. En las demás naciones de Sud América la lucha no se entablaría entre la Cámara y el Gabinete. La contienda sería entre el Poder Legislativo y el Presidente. a cuya política sirven los ministerios. Por eso es innocuo el declararlo a aquél irresponsable. La modalidad del país y su tradición, lo colocan en el primer plano. Se palparía que el conflicto no es con un Ministro, sino con el jefe mismo del Gobierno.

La irresponsabilidad del jefe del Estado, otro de los elementos del sistema parlamentario, como todas las instituciones que tengan realmente vida, no puede surgir como hongo y por obra de un mero invento constitucional. La irresponsabilidad del príncipe, del par con la plena responsabilidad de sus ministros, es una ficción; pero, como otras tantas ficciones, asienta en sentimientos que nada tienen de ficticios. El culto reverencial al soberano predisponía históricamente al pueblo a creer que realmente el rey "no podía hacer mal". El verdadero culpable era el mal consejero. Algo queda de eso en la masa, cuando se oye decir que "la culpa es de los que lo rodean". El Parlamento Largo descargaba su ira sobre la cabeza de Strafford y a riesgo de que Carlos I pudiese madurar su venganza y su tiranía, lo suponía de buen grado ajeno a los crímenes legalizados por la Cámara Estrellada y a los im-

puestos arrancados sin sanción; y fue necesario que extremase la medida y concurriese él mismo a prender a los representantes del pueblo para que la lucha se empeñase directamente y debiese finalmente rodar la cabeza del monarca bajo el hacha del Enmascarado.

Donde por tradición no existe esa profunda deferencia a la institución, la irresponsabilidad no puede venir sino con la anulación de todo poder efectivo; y aun así, en cuanto los sucesos rocen la personalidad del Jefe del Estado, su responsabilidad estará en juego. Ejemplos: Mac-Mahon y Grévy.

III

Antes que pensar en Cámaras que voltean ministerios, preciso es asegurarse contra Presidentes que volteen Cámaras o que las presionen. Cuando estén ya hechos a doblar su voluntad ante las leyes, será posible el otro paso e imponerles que gobiernen según la voluntad y aun según el capricho de los parlamentos.

Porque tampoco todo son delicias en el régimen parlamentario, y la versatilidad de las mayorías, sus combinaciones deleznables, la inseguridad de los gobiernos, han retraído a pueblos de robusta vida institucional de introducirlo.

En principio, no cabe duda de que sea el gobierno más de acuerdo con el sistema representativo y la concepción racional de la autoridad delegada. El Gobierno arreglado por el calendario, como ha dicho Woodrow WILSON, cuando profesor, es absurdo (en la apariencia al menos, agregaré, por mi cuenta). ¿Por qué un hombre ha de valer para regir los destinos del país cuatro años, ni minuto más ni minuto menos, y

pasado ese período ya es perjudicial su continuación? ¿Y si se le nombró en tiempo de paz, por aptitudes que lo recomendaban para el desarrollo tranquilo de la autoridad, y los sucesos le deparan una guerra, y para afrontarla se requieren cualidades bien diferentes y de las que cabe esté absolutamente desprovisto? ¿Y si fenece el término del mandato, durante el desarrollo de sucesos en que ha intervenido eficazmente, no es temerario cambiar de caballo en mitad del río?...

Mucho más racional parece, pues, el sistema parlamentario, dentro del cual se puede mudar el gobierno al otro día, si se ve que no responde en los hechos, o si éstos se desarrollan en forma diferente de la prevista; o mantenerlo sin día fijo y en cuanto convenga al interés nacional. De balde la preeminencia indiscutida del Congreso Americano, qué trastorno no significó cuando a Lincoln debió suceder Johnson, por ministerio de la ley y de la elección preconstituída según el calendario! Sólo mediante el juicio político era dable remover al reaccionario Vice, llamado al ejercicio de la Presidencia; pero el recurso es tan moroso y difícil que fracasó, aun intentada por la Cámara la acusación y existiendo en el Senado mayoría para la deposición, aunque no la mayoría de la Constitución, que es de los dos tercios.

IV

Frente a esas dificultades ha ocurrido la idea de aligerar, digamos así, el juicio político, y reducirlo a la separación de los altos magistrados. En los debates privados de alguna Comisión, el doctor Juan Andrés RAMIREZ recordó que Paul DESCHANEL, preocu-

pado, como tantos, de la inestabilidad de los ministerios franceses, había lanzado el pensamiento de que la caída de los ministerios no procediese ya por el solo voto de la Cámara de Diputados, sino por el voto de ésta confirmado por el Senado. Semejante idea no ha tenido eco, ni lo tendrá en ninguna nación de hábitos parlamentarios. Es la instantaneidad de la resolución, el efecto fulminante de ser puesto el ministerio en minoría, lo que hace el poder de la rama popular de la legislatura en los gobiernos de gabinete. Sin el manejo rápido de esa arma, los ministerios no estarían subordinados al Parlamento. El procedimiento moroso en dos Cámaras, con diferente espíritu de cuerpo, no homogéneas, daría tiempo al gobierno para brujulear, para hacerse de soportes, en el sentido militar de la palabra. Los franceses, en vez de ese arreglo que DESCHANEL ha pretendido derivar del sistema bicameral, han preferido el contrario, con todos sus peligros de mayor inestabilidad todavía y hasta de anarquía: que también el Senado, hoy totalmente de origen popular, voltee ministerios!

Es en nuestros países de sistema presidencial que podría modernizarse así la arcaica disposición constitucional sobre el juicio político, quitándole todo aspecto de proceso, no requiriendo prueba de delito, dándole el significado de una medida política. La Cámara de Representantes, en su función de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, haría al Poder Ejecutivo las observaciones convenientes; y para el caso de que, repetidas, no surtiesen efecto, promovería la separación del Ministro responsable del acto o resolución observados, y el Senado, en vista del mensaje de la Cámara, a mayoría simple de votos también, separaría o mantendría al Ministro.

Este procedimiento simplificado podría utilizarse para resolver una crisis, sin por eso forjarse ilusiones sobre el poder legislativo de arrancar de sus poltronas a Presidente o Ministros. Alguna vez, más que la acción parlamentaria, un conjunto de factores han decidido la caída del Presidente, como en la Argentina sucedió con los doctores Juárez Celman y Luis Sáenz Peña; y entonces, sin letra escrita, los Congresos les han señalado la necesidad de la renuncia. Al "irresponsable" Presidente Grevy le sucedió lo mismo y "respondió" de las travesuras de su yerno Wilsson.

V

Fuera de esos casos en que el país interviene, moviendo resortes que no están consagrados en la Constitución, el régimen presidencial carece de las facilidades que ofrece el parlamentario para dirimir los conflictos de poderes y operar una sustitución de gobernantes en el momento en que la necesidad se sienta o la crisis estalle. La rigidez de los términos está en oposición con la mutabilidad de los sucesos y con la falibilidad de los juicios humanos respecto de las cualidades de los hombres, que tantos chascos dan al ser sometidos a la prueba de la experiencia. Hay que soportar al electo y a los que éste a su vez elija para secundarlo por el tiempo cierto y en la práctica casi imposible de modificar, de la elección según el almanaque, cual si se tratase de un suceso de orden astronómico y no de un hecho tan complejo e imprevisible como el funcionamiento del gobierno; y llegado el final del período, hay que cambiar el timonel, en la baraúnda de una elección plebiscitaria, por más pruebas de pericia que hubiese dado, y aunque coincida el

cese con el momento de sortear los escollos. Hay, además, que combinar la acción de dos poderes absolutamente independientes —Ejecutivo y Legislativo— carentes de influencia directriz —en teoría al menos — el uno sobre el otro; y que habrán de armonizar, so pena de que la complicada máquina sea impelida en desorden para atrás y para adelante.

Y, sin embargo, grandes pueblos, como decía, pudiendo ensayar el sistema parlamentario, prefieren quedarse con el de la división rígida de los poderes y la renovación a plazos fatales. Y hasta los hay, como el Brasil, que habiendo practicado el parlamentarismo durante la monarquía, no sin éxito, dada la relatividad de los progresos políticos en la América del Sud, derrocado el Imperio, han pasado al sistema presidencial.

VI

Cierto que estas opciones casi en ninguna parte han sido motivadas por razones doctrinarias; y cuando lo fueron, como en los Estados Unidos, hubo una incomprensión verdadera de sistemas de gobierno, todavía no precisados, especialmente el parlamentario, en sus líneas sutiles, no estampadas en texto alguno.

Al final del siglo XVIII, el gobierno de gabinete la neutralidad de la Corona ante los partidos, la definición del rey que reina pero que no gobierna, no estaban del todo encontrados. Jorge III había sostenido Ministros contra la voluntad del Parlamento y, más que culpa del Ministerio, fué de aquel rey la guerra con las colonias. El rol del Rey Constitucional era mirado como deprimente por los más allegados a la Corte. ¡Sé rey! le había dicho su madre al nuevo monarca, humillada por el recuerdo poco relevante, en

el concepto antiguo de la reyecía, de los dos primeros Jorges; y el tercero se propuso serlo a la manera de los Estuardos, y no de sus incoloros predecesores. Tal vez la locura libró a la Inglaterra de otra crisis constitucional, aunque ya no habría tenido la gravedad de la que provocaron Carlos I y Jacobo II. Fue durante la regencia y en los reinados de Jorge IV y Guillermo IV, y sobre todo fue en el largo reinado de la buena Victoria, que el régimen parlamentario con el gobierno de gabinete y el absoluto dominio de la Cámara de los Comunes, quedó bien perfilado y sólidamente establecido.

Al redactar la Constitución de Filadelfia no había, pues, un modelo prestigioso de gobierno constitucional y parlamentario que copiar; el ejemplo inglés contemporáneo era el del arbitrario Jorge, especialmente odiado en América; y aunque la opinión es controvertida, y algunas transcripciones del *Federalista* demuestran que los padres de la Constitución Americana no ignoraban el sistema parlamentario, es lo cierto que ese régimen no los pudo seducir, como medio siglo más tarde, y por eso se ha dicho que si Hamilton hubiese vivido en los días de la Reina Victoria, otra muy distinta sería la Constitución de los Estados Unidos.

Por el contrario, MONTESQUIEU y su "Espíritu de las Leyes" habían popularizado en el mundo, como base del gobierno libre, la división de los poderes; y se habría reputado violación de esta regla fundamental y peligro evidente de despotismo, la adopción del sistema que autorizase a una de las ramas del Parlamento para cambiar a su placer el Poder Ejecutivo. La Convención y el Terror no fueron, por cierto, como para modificar ese concepto arraigado. Repito, la práctica del gobierno parlamentario, en el curso del

siglo XIX, fue la que principalmente demostró cuánto había de artificioso y mecánico en la división rígida del gobierno en poderes absolutamente separados y ninguno de los cuales debía invadir el dominio del otro; y que, semejante al cuerpo humano, el cuerpo político debe tener una cabeza que ejerza la dirección y subordine los demás órganos y mantenga la unidad gubernativa.

VII

Sin embargo, decíamos, el régimen presidencial se mantiene en pie; en Estados Unidos será considerado como un extravagante inofensivo quien trate de cambiarlo; y su éxito ha movido a copiarlo a tantos otros pueblos. Es que la política no es el reinado de las cosas bellas y de las fórmulas impecables. Todo sistema barajado por las manos rudas de millones de hombres, resulta con taras e imperfecciones, y los pueblos sensatos concluyen por creer que lo mejor es perseverar en la forma bajo la cual han conseguido alcanzar el progreso y la libertad, y como dice BRYCE de los americanos mostrarse fieros de la antigüedad de sus leyes. El régimen parlamentario, tan seductor, en teoría la más lógica de las creaciones de la política, está lleno de lunares. En principio, la rama popular de la Legislatura, encarnación de la voluntad nacional, confiará o revocará el mandato a los gobernantes, atenta al interés público. En la práctica, aun donde las elecciones no son adulteradas, la representación es genuina y está descartado el peligro de la disolución legislativa como medio de alzarse con el poder, son tantos los intereses ajenos a la causa pública, que se agitan en las bancas! Es tan difícil mantener la cohesión de

los partidos frente a un ideal! ¿Y cuando la mayoría no es de un partido, sino de grupos de partidos?

Las dificultades son tales que la táctica electoral y parlamentaria asume en ese régimen importancia capital. No es la primera preocupación de un jefe de Ministerio el realizar su programa. Es mantenerse, y el programa se moldeará según las perspectivas o riesgos de la caída...

Todos los partidos en el mundo sufren de esas exigencias de la lucha política y de la necesidad de asegurarse. Son más o menos librecambistas o proteccionistas —partidarios de la moneda sana o inflacionistas — guerreros o pacifistas, según los votos que con la plataforma se presume obtener. Hay hombres políticos, honra de la especie, capaces de romper con esos moldes artificiales, y sacrificar el gobierno y el predominio del partido a una idea; pero, en general, ya no se forma el partido para servir un programa, sino que éste se adapta también a las conveniencias del partido. Bien; esto, que en los otros regímenes pasa en los momentos álgidos de renovarse los poderes públicos, es bocado diario en el parlamentarismo, pues de cada votación depende la subsistencia o el derrocamiento del Ministerio; y por eso el régimen parlamentario organiza los partidos dentro y fuera de la Cámara para la disputa, minuto a minuto, del poder. Las cuestiones se encaran más que por las consecuencias sociales, económicas, etc., como medios de combate, de batir o fortalecer el gobierno. Conservar la mayoría se torna su principal deber y vive preocupado de halagar a aquellos de quienes depende. Los diputados se introducen en la administración y jaquean a los ministros para satisfacer su interés y fomentar su prestigio electoral. Ya el poco maledicente Adam

SMITH decía que para manejar el parlamento inglés y hacerle tener la docilidad y liberalidad necesarias para votar los subsidios, no había otro medio que distribuirles o dejar a su disposición una parte de los empleos. Un gladiador vale más en el torneo parlamentario que un laborioso e inteligente administrador. y cuando un país, como Francia, ha querido organizar el servicio militar o diplomático, ha debido desprenderlo, hasta cierto punto, del engranaje parlamentario, para darle estabilidad y competencia. La responsabilidad ante el Parlamento se torna el juego de las camarillas.

VIII

Los mismos partidos ingleses, para sustraerse a sus efectos desmoralizadores, han apelado a severos recursos disciplinarios. Antes los ministerios caían porque parte de los mismos adeptos los abandonaban o por influencia de las vacantes y de las elecciones complementarias. (Como en Inglaterra no eligen suplentes, cada vez que ocurre una vacante hay que proceder a nueva elección; y si el electorado ha cambiado y no reemplaza al saliente con otro del mismo partido, no sólo se puede así ir modificando la mayoría, materialmente, sino que los demás diputados se percatan de los cambios de orientación de la opinión pública, y votan en consecuencia).

Los mismos ministros iniciaban evoluciones como la que elevó a Peel y a Gladstone de las filas conservadoras al partido liberal, transformando por entero la significación del gabinete, con la sanción de las leyes sobre los cereales. Todavía cambios de este género son posibles hoy, cuando ocurren sucesos muy

trascendentales. La cuestión irlandesa y el proyecto del *Home Rule* indujeron a Chamberlain a apartarse de Gladstone y del partido liberal y fundar el Unionismo a base de los conservadores. A su vez, frente a la guerra mundial, Lloyd George, ministro liberal, de un gabinete apuntalado hasta allí por los diputados irlandeses, juzgó que el Gobierno Inglés no podía ya seguir dependiendo de tan quebradizo apoyo, cuando Irlanda anteponía su problema nacional al conflicto universal en que Inglaterra estaba envuelta, y fundó con los conservadores, hoy preponderantes en el gabinete, un gobierno de guerra. Pero sin la guerra europea, el gabinete Asquith se habría mantenido tanto como la mayoría parlamentaria de que surgió; y para no perder el apoyo irlandés (los dos grupos, conservador y liberal, tenían justamente el mismo número de diputados) habría desafiado las tormentas del *Home Rule* y del Ulster. Ha sido menester, no otra tormenta sino un cataclismo, para que dentro de la misma Cámara se operase el cambio de dirección política.

Salvo un acontecimiento trascendental, la tendencia de los gabinetes es, pues, a durar por el período de los Comunes, de donde emerge. El último Ministerio conservador, el de Balfour, se mantuvo hasta la renovación total, durante años, no obstante tantos indicios de que ya no lo acompañaba la mayoría del país.

Nada absoluto puede afirmarse cuando se trata de las instituciones inglesas y de su gobierno, por esencia plástico y transaccional. La facultad de modificar la composición del gabinete según las exigencias de los tiempos se conserva, —como se ha visto por la

sustitución de Asquith por George,— pero ahora se necesitan sucesos muy graves para producir el cambio. Contra las veleidades de los afiliados los partidos emplean recursos disciplinarios que mantengan la cohesión durante el período parlamentario: el mandato imperativo —la plataforma suscrita— el *caucus* que periódicamente fija la actitud colectiva, antes de la proposición de las cuestiones y de la votación. Las caídas imprevistas del ministerio van quedando para los parlamentos de los países como Francia, donde actúan muchos partidos o grupos, cuya disociación arruina el soporte de la combinación política.

Si aquellos procedimientos dan solidez al gobierno. destruyen buena parte de las ventajas del parlamentarismo: hacen formales las discusiones, desde que los votos están ya acordados; quitan flexibilidad a las aptitudes y opiniones; y reducen el sistema representativo a una manera de dar forma legal a resoluciones plebiscitarias.

IX

Ahora bien, si aun en el país clásico, la organización partidaria tiende a estabilizar los gobiernos, explicable es que naciones menos avanzadas se mantengan, a pesar de su aparente irracionalidad, en el sistema de la renovación "por calendario".

El cambio de gobierno a tiempo fijo es una precaución que esos pueblos toman a la vez contra su propia veleidad y contra la tiranía de los gobernantes.

El gobierno es mandatario, y lo lógico sería que el mandante lo nombrara y despidiera *a piacere.* Pero tal vez lo cambiase todos los días y la Administración marchase como una polea loca. O tal vez el mandatario

se prevaliera de la fuerza que hay que confiarle, y se erigiera en amo. Entonces, como esos enfermos que de antemano se entregan por tiempo y admiten que el médico les cercene su libertad durante el período de la cura, los pueblos, desconfiando de su firmeza, se dan gobierno por término fijo, con tal que no les haga sufrir demasiado... Es posible el abuso, pero aparte del contrapeso de los otros poderes, la brevedad del período de mando, como el esclavo que en Roma seguía al carro del vencedor, le recordará cada día con más fuerza al gobernante, que es hombre —Y habría que precaverse, además, del otro abuso— del cambio frecuente, de las cábalas, intereses y combinaciones que trabajan a las asambleas representativas, — a las que también cabe convertir en instrumentos para perpetuar hombres u oligarquías.

Todo sumado, dependerá de los hábitos, idiosincrasia y tradición, la preferencia por el sistema a tiempo fijo o a tiempo indefinido; pero una una cosa es incuestionable: que no cabe pensar en la práctica del gobierno parlamentario sin vigorizar antes la influencia del Parlamento. Tal conclusión tiene bastante de la simplicidad de la receta culinaria sobre lo primero que se necesita para hacer un buen guiso de liebre, pero no está demás, pues hay cocineros políticos empeñados en suplirla con gato. Cuando la liebre al fin se ha puesto en el morral, cualquiera que sea la forma, el gobierno será parlamentario en lo esencial. Su marcha resultará imposible contra viento y marea. Nada podría frente a la hostilidad irreconciliable del Poder Legislativo.

III

COMPOSICION Y DURACION DE LAS CAMARAS

Número de senadores y diputados — La ampliación del Senado. — El régimen de la Asamblea General. — La duración y renovación.

La reforma ha dejado a la Cámara y al Senado con el número de miembros de que respectivamente se componen en la actualidad.

La aplicación de la representación proporcional habría sido difícil con menor número de representantes, si habían de mantenerse las circunscripciones actuales por departamentos.

Por otra parte, el país está hecho a las diputaciones departamentales. Habría encontrado resistencias el englobar varios departamentos en una sola circunscripción electoral, aunque eso fuera para facilitar la distribución proporcional. Al fin ésta no ofrecerá mayor dificultad en los departamentos donde se eligen más de tres diputados, que son la mayoría.

Para impedir que, como ha sucedido, se altere la representación con miras partidarias, la actual distribución subsistirá en tanto que no se cambien las leyes electorales; y éstas no podrán modificarse mientras no lo consientan las dos terceras partes de los miembros de que se componga cada una de las Cámaras. Cuando tal conformidad se obtenga, la ley puede alterar el número de diputados y también reunir varios departamentos para formar una sola jurisdicción electoral, si acaso eso se estimase necesario para la

más estricta aplicación de la representación proporcional.

El número de senadores con ser tan reducido sólo podrá aumentarse aumentando el número de departamentos, lo cual, a su vez y por los motivos enunciados también se ha dificultado, requiriendo para su creación los dos tercios de votos de cada una de las Cámaras.

Han influído circunstancias financieras para dejar las cosas como están, ya que tan elevado es el presupuesto del Cuerpo Legislativo.

Tampoco existe una experiencia hecha de que mejore el Senado con el aumento de sus miembros. La historia de nuestro país revelaría, al contrario, que este cuerpo, por la duración mayor de la función senaturial, y precisamente por el número reducido de sus componentes, ha representado una fuerza controladora de superior eficacia que la Cámara de Representantes. Cada voto puede pesar, — y puede medirse, por lo tanto, la responsabilidad del que lo emite. Aunque habría convenido ampliar algo ese cuerpo, la medida de la ampliación era incierta; y podía recordarse que el Senado argentino no tiene sino 28 miembros y que el americano debutó con 26 y no pasaba de cuarenta cuando Tocqueville lo comparó a una asamblea de reyes y nadie se habría atrevido a decir, como de los senadores de tiempos más modernos, que los unos son senadores porque son ricos y los otros ricos porque son senadores...

La mayor influencia que en la Cámara Alta podrán tener los departamentos del interior sobre la Capital, compensa, tal vez, la excesiva importancia que las leyes electorales han dado a Montevideo, no con rela-

ción al dato escueto de la población, pero sí al elemento cívico y nacional que respectivamente encierran la Capital y la Campaña.

No se dejó de objetar que ese número reducido de senadores hace más criticable el régimen de la Asamblea General, pues al fundirse en un solo cuerpo con los representantes, para decidir en común, en los casos de desinteligencia, el Senado será completamente ahogado.

Al argumentar así se prescinde de que el Senado puede no aprobar todo proyecto cuya sanción tema que haya de resultar en forma inconveniente en el seno de la Asamblea General. Por otra parte, rara vez los votos se dividirán, de un lado los senadores y del otro los diputados: en una y otra Cámara estarán las opiniones repartidas y puede no ser estéril e innocua la deliberación nueva en un numeroso cuerpo, con la intervención de otros legisladores y mediando tiempo de por medio y hasta con restricciones reglamentarias, como la que en nuestro país requiere los dos tercios para las resoluciones de la Asamblea General—. Y, finalmente, en caso de desacuerdo (no absoluto, pues entonces el Senado habría podido rechazar, o no tratar el proyecto de ley, sino relativo respecto de detalles del articulado), es justa la preponderancia de la Cámara más numerosa y de renovación directa y total. El régimen de la Asamblea General, con predominio de la Cámara de Representantes, resulta así una compensación de la exigua composición de la Cámara Alta. — Y aun fuera de estas particularidades nuestras, el sistema de la Asamblea General es más natural que ese alambicamiento de que si las adiciones o correcciones a las leyes fuesen desechadas, volverá, se-

gunda vez, el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes, pasará el proyecto a la otra Cámara y no se entenderá que ésta reprueba las dichas adiciones o correcciones si no concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes (sistema de la Constitución Argentina). En los países que tienen este sistema de va y viene, la rama más pertinaz e inflexible triunfa, ante el temor de la otra de que no salga ley alguna.

Nada impide tampoco que cuando el régimen de la Asamblea resulte moroso o incómodo, se opte por el abandono del proyecto en curso y se tramite otro proyecto más armónico con las ideas que pueden propiciar mayoría en una y otra Cámara.

Para el caso, poco frecuente en nuestra vida política, pero puede que lo sea más en el futuro, de oposición del Ejecutivo y el Legislativo, tiene también superioridad el régimen de la reunión en Asamblea. Cobra ésta la mayor fuerza que indiscutiblemente tiene la Cámara única. El sistema bicameral asegura deliberaciones más razonadas, la vista del asunto por diferentes legisladores, en distintos tiempos y bajo diferente ambiente, pero también facilita la influencia, la presión, el desfibramiento del Cuerpo Legislativo, así seccionado. El poder de las Cámaras populares viene de que ellas solas, por una resolución única e instantánea, abaten y levantan gobiernos. Formada la corriente ya nadie la puede torcer.

Lo he visto en dos casos, aun con Asambleas extremadamente blandas y deferentes; y he pensado que si la resolución hubiera sido de demorarse días y pasarse de una Cámara a otra, el espíritu de cuerpo se ha-

bría quebrado y, por ejemplo, no se habría una vez conminado a un Presidente perentoriamente a levantar el destierro a dos senadores, o a otro a dar libertad a un diputado preso, con violación de su fuero.

La oposición era partidaria de que la Cámara de Representantes durase cuatro años, para evitar elecciones tan frecuentes, y para que coincidiese la renovación de la Cámara con el cambio presidencial. No fue posible conciliar, pues la fracción gubernista antes preferiría la renovación bienal. Algunos constituyentes de la fracción riverista habían propuesto la renovación por mitad de dicha Cámara, como en la Argentina, convencidos de que la sumisión de la mayoría al Gobierno emana de durar menos que él y estar supeditada a su reelección. El hecho puede ser exacto, sin que por eso importe beneficio la eternización en las bancas de hombres que no merezcan la confianza nacional. Nada garante que libres del contralor gubernativo, habían de responder mejor a las aspiraciones del país. Con frecuencia nuestros elencos parlamentarios han sido todavía de inferior condición y de menos responsabilidad que los presidentes electores, y libres de la presión de éstos, no lo harían mejor. La solución no está en la liberación de todo yugo, pues las fieras desencadenadas pueden ser peores que enjauladas, sino en garantir la responsabilidad ante comitentes de verdad, de suerte que respeten a éstos y los consulten tanto como los diputados electos en la Casa de Gobierno al Presidente que los designara a dedo.

La renovación parcial de la Cámara puede privarle a la Nación del medio de depurar el ambiente político, al prolongar, en ambas ramas del Poder Legislativo influencias reñidas con el sentimiento o las aspiracio-

nes populares. Que eso pase por la sofisticación del voto es malo, pero que sucediese, a pesar de que hubieran cambiado los tiempos y por obra de la renovación tardía del personal legislativo, no sería como para afirmar el respeto a las instituciones y su tranquilo desenvolvimiento. Desesperaría de cumplirla una Constitución que impusiese a los partidos triunfantes una espera tan prolongada y peligrosa.

IV

GARANTIAS DEL SUFRAGIO

Reacción democrática en el Río de la Plata — Impulso que le darán la representación proporcional, el voto secreto y la inscripción obligatoria. — El voto obligatorio — El fraude refugiado en la inscripción — La extensión del sufragio. — Aumento del electorado independiente. — La intervención de la justicia.

Como los cuerpos representativos responden al interés de quien realmente los nombra, cualesquiera sean las apariencias divinas o humanas de la elección, los intereses públicos serán olvidados o subalternados en tanto que la investidura popular no sea genuina.

Nada se ganaría, por cierto, con que la influencia electoral, al través de la cual se filtran las demás influencias, pasase de un hombre a un colegiado. Tal vez se perdería, porque es cosa averiguada que los círculos suelen ser más cerrados a los movimientos generosos que el ciudadano sobre quien pesa toda la responsabilidad. Un pequeño comité había conspirado y dado máquina atrás, en la Argentina, a la muerte de Roque Sáenz Peña: el doctor de la Plaza, aunque mirando con no disimulada prevención el triunfo radical y procurando debelarlo, no se atrevió a ponerse contra la corriente.

Sin la verdad del sufragio, estériles todos los devaneos sobre formas de gobierno; y con ella, la limitación y encauzamiento del poder, vendrán, cualquiera sea la forma adoptada.

Es verdad, ni voto secreto, ni representación proporcional, ni nada resiste a la violencia brutal y al fraude desenfrenado; y si garantías de ese orden transformaron de la noche a la mañana la faz política del pueblo argentino, se debió a que un magistrado cifró su gloria en infundir su espíritu demócrata y reparador a la letra de las leyes electorales y a todos los agentes que debían cumplirlas. Tal inspiración le ha permitido al pueblo hermano recorrer en un par de años lo que de otro modo le habría costado veinte. Sin embargo, los signos de los tiempos son claros.

Ese mismo ejemplo próximo y que para el bien como para el mal, siempre ha sido contagioso; — el movimiento que lleva a las urnas centenares de miles de votos, cada vez más difícil de ahogarlos por lo mismo que van siendo tantos; el interés por la cosa pública que empiezan a tomar hacendados y comerciantes, antes refractarios y que ahora ven que no pueden quedar al margen, porque la ingerencia y la influencia del Estado van por doquier y penetran dentro de sus potreros y trastiendas; —la demostración de que alguna vez y en alguna parte se puede triunfar cuando hay energía y perseverancia;— la mayor densidad de población, aumento de la cultura y el valor intrínseco de las garantías electorales, arrancadas en un primer éxito y consagradas permanentemente en la Constitución; todo esto impedirá, en elecciones generales, sofocar la voluntad nacional, a menos de desencadenar un sistema de terror incompatible con el grado de civilización que ha alcanzado esta región de América.

II

La representación proporcional puede dar un mayor impulso. Nuevos partidos serán llamados a actuar. Donde haya un grupo religioso, social, comercial, político, capaz de aspirar al cociente, — o los grandes partidos le darán cabida, o él buscará directamente su representación. Es más, dentro de los mismos grandes partidos, existen tendencias y los comités ya no podrán ahogarlas con férrea disciplina o ante el temor que asalta a los más sinceros partidarios de perder toda la lista. Ahora, si ocurriesen divisiones irremediables, el riesgo será de una sola banca y casos habrá en que valdrá la pena de sacrificarla antes de someterse a la dictadura electoral, erigida abajo o arriba.

Cierto, esto puede quebrantar la unidad de los grandes partidos y traer dispersión de fuerzas, y en las crisis nacionales no será lo mismo contar con una colectividad que se agrupe de un extremo al otro en torno de la misma bandera, que contar con pequeñas colectividades impotentes para un movimiento fecundo. Pero si nuestros problemas han de debatirse en el seno de la paz, surgirán las federaciones o inteligencias de las fracciones políticas, acordes en los mismos ideales fundamentales. Y después, este antagonismo eterno de dos partidos, sin colchones que amortigüen los golpes, no permitiría, tal vez, resolver el litigio secular; mientras que la intervención de otros partidos políticos, la misma formación de grupos dentro de los actuales, podrán minar las mayorías compactas y sumisas.

Por ahí cabría iniciar la transformación y arribar a gobiernos en que los colores rivales e incapaces de rotar y confundirse en el espectro político, fuesen mati-

zados por otros nuevos y por *nuances* más o menos pronunciados.

Por buenos años se tratará de matizamientos y no de disolución ni amalgamas. Las elecciones de senadores, de Consejo de Administración, de Presidente de la República, excluyentes de la representación proporcional, mantendrán los grandes partidos nacionales. Fuera de estar evidenciado que el tradicionalismo es una fuerza gregaria muy superior a las simples vinculaciones de ideas, cuyo examen y aplicación aventa con facilidad a los afiliados, en tanto que los partidos formados alrededor de una enseña, de una tradición, a veces de un nombre, persisten y dominan a los factores de disolución. Vagos como son, estos caracteres permiten la recomposición del grupo histórico después que el vendaval de la anarquía lo ha azotado, porque hay algo de orgánico, de fundamental, de humano que no tienen los programas intelectuales. Según Macaulay, precisamente por esa imprecisión de su finalidad, los partidos tradicionales ingleses hasta resultan más transadores y tolerantes que los partidos franceses, vaciados en moldes doctrinarios, —lo que si puede ser verdad donde dos grandes colectividades vienen alternando desde hace siglos en el poder y se ha formado una masa de opinión neutra que va hacia uno u otro y determina el triunfo o la derrota, no lo es donde un bando ha sido perpetuamente dominado y el otro perpetuamente dominador... Entonces el abuso secular ha clasificado a los ciudadanos como razas superpuestas que ni siquiera se han fundido en la unidad nacional ante el extranjero; y si la representación proporcional, la formación de partidos nuevos o la subdivisión de los viejos, atenuaran o modifica-



ran esa situación ominosa, se habría dado uno de los pasos más decisivos para afianzar las instituciones y la tranquilidad pública.

III

El voto secreto no es una panacea contra la presión patronal o la gubernativa, como lo es contra el soborno Este queda muerto, según lo comprueban las experiencias inglesa, belga, francesa, americana: "no se compra la mercadería que no puede verse"; pero ese, a Dios gracias, era un vicio que apenas despuntaba en nuestro país, aunque habría crecido y ha sido buena obra matarlo en la cuna.

La presión patronal tampoco ha existido sino por accidente. Al contrario, el defecto de nuestros hacendados, industriales y comerciantes ha sido su indiferencia y escepticismo por el sufragio y la cosa pública, llevados hasta prohibir a sus dependientes el uso de los derechos políticos, pena de destitución, aberración explicable en un país en que todo esfuerzo cívico se estrellaba contra el fraude y la violencia oficialmente organizados y atraía sus iras, aunque a su vez, la indiferencia y la abstención popular facilitaban la sofisticación del sufragio. La eterna cuestión del huevo o la gallina, de si la función hace al órgano o el órgano a la función. Un órgano, por imperfecto que sea, se necesita para empezar la función, pero a su vez la función, ¡cuánto hace o robustece al órgano!

No es, pues, contra los patrones privados, sino contra el gran patrono público que va a defender el voto secreto.

En nuestras campañas el electorado es conocido y tiene a gala votar a cara descubierta. Es en los centros

urbanos, donde se concentra el elemento burocrático, y en los partidos o fracciones que se desprendan del partido dominante, donde esta garantía valdrá especialmente, aunque ha de reconocerse que el secreto del voto actúa con eficacia sobre todo entre aquellos a quienes liga una relación accidental, como en el caso de soborno.

Si la vinculación es permanente, como la del jefe y el soldado, el capataz y el peón, entonces no va el temor de ser sospechado: el deseo de agradar, de hacer mérito, asegurarán, en la mayoría de los casos, el voto de los subordinados. Sólo cuando el desprestigio del gobierno haya cundido mucho y el odio lo anatematice por doquiera, llegarán a revelarse esos votos de los servidores modestos. La cosa no es imposible pero con ella no debe contarse sino en situaciones extremas. Ventaja será siempre el que los gobernantes se den cuenta de que no impunemente sublevarían hasta las conciencias humildes y se concitarían la animadversión popular.

En nuestro país, de organización unitaria y fuerte desarrollo de la burocracia, el electorado oficial ejerce su mayor presión en la Capital. El gran número de extranjeros que radican en ella reduce mucho el electorado, con relación a la población, y facilita ahogar a los ciudadanos independientes bajo la capa de plomo de los votos de las legiones de empleados. Es el fenómeno inverso del que se ofrece en las grandes ciudades europeas. Allá, la condensación de población nacional erige a las grandes ciudades en el reducto invencible de los partidos liberales y aun de los partidos más avanzados. En el barrio de Berlín donde está situado el Palacio del Emperador, han triunfado los

socialistas. Debe esperarse, pues, que, a manera que aumente la proporción de la población nacional urbana sobre la extranjera, la Capital se vaya emancipando del voto oficializado y sea ella todavía más difícil de dominar que las campañas, como lo son las metrópolis en todas partes del mundo.

De aquí que el voto secreto, por lo mismo de ser más necesario en los medios urbanos que en los rurales, revestirá en nuestro país creciente interés de futuro.

IV

¿Merecerían igual juicio la inscripción y el voto obligatorio? La primera, implantada por la ley de elección de Asamblea Constituyente, no hay duda que fué una de las concesiones más valiosas, otorgadas en la seguridad displicente en que se vivía de dominar toda elección, y en el deseo de que el país saliera de su retraimiento y decorase la reforma de la Carta de 1830. Ciudadanos a quienes las más vivas exhortaciones no habían sacado de la abstención, fueron, por primera vez en su vida, a inscribirse bajo la amenaza de una multa que no era fácil hacer efectiva y que no ha sido impuesta a ningún omiso. Esa ausencia de penalidad hará en adelante poco eficaz la inscripción obligatoria, aunque siempre hay ciudadanos a quienes no agrade estar en contravención permanente en el precepto legal; pero por la primera vez fue notable, y también es verdad que a esos recalcitrantes, luego de inscriptos, ha sido fácil llevarlos a votar.

¿Deberíamos ir más adelante y también imponer el deber del sufragio? La cuestión es dudosa. Actuando sobre número tan grande de omisos, la penalidad po-

dría convertirse en medio de compeler a los sumisos a las influencias de la autoridad, y de congraciarse con los que militan flojamente en los partidos opositores. La obligatoriedad no estaría libre de coerciones y favoritismos, desde que sólo se penaría por excepción, y no es dable castigar a multitudes enteras. O la abstención es pequeña, y entonces se puede confiar en los estímulos morales; o es muy grande y se retrocedería ante la dificultad de penar a centenares o decenas de miles de ciudadanos. Cuando se invocan estadísticas para probar la eficacia de leyes de ese orden se atribuyen a la obligatoriedad los efectos de causas más generales que han provocado la intervención de las grandes masas en la actividad cívica. Es frecuente que también se confunda la abstención de los inscriptos con la abstención real, comprensiva de los que ni llenan el deber de inscribirse. La experiencia veraz a consultar, la de la represión, demuestra que las penas no se aplican. No se inician los procesos, y aun iniciados no se continúan, se dejan prescribir, se absuelve a los omisos o se prescriben las mismas condenas. El Juez doctor Jantus, de Buenos Aires, ha llevado la estadística de los procesos instaurados ante su Juzgado, en las elecciones que se verificaron en los años 1912, 13 y 14; y de ella resulta que fueron acusados 48.685 ciudadanos, con este resultado: acciones prescriptas, 12.017; infractores absueltos, 9.735; infractores condenados, 26.879, de los cuales solamente 413 han abonado la multa de $ 10 m/n., y en los demás casos la pena se ha prescripto también.

Después de las elecciones municipales de este año (1918), en la sola ciudad de Buenos Aires habría que seguir procesos a 68.000 ciudadanos que se abstuvieron

Para la tarea hasta faltan los funcionarios, excusados unos tras otros. Uno de los primeros diarios argentinos reconoce, en presencia de estas cifras, "que la historia del voto obligatorio va degenerando ya en forma caricaturesca". [1] Tratándose de una multa de escaso valor pecuniario —y a mayores penas no puede humanamente irse— y de procesos iniciados por excepción hasta cabría que fuese cubierto el riesgo lejano por los interesados en fomentar la deserción de las urnas.

La abstención, por otra parte, no es un recurso cuya condenación quepa en absoluto. No faltaron buenas razones a radicales argentinos y nacionalistas uruguayos durante años; y no está definido el pleito de quiénes actuaron más eficazmente, si los que sostenían que la suerte debía tentarse siempre y obligar al Gobierno a extremar la nota, o los que pretendían que la demostración estaba hecha y que no debía decorarse la comedia.

Y aun dentro de filas! Los americanos han llamado el *voto mudo* a la abstención del ciudadano que no se atreve contra las malas candidaturas de su partido, pero más o menos conscientemente, deja triunfar al adversario, —mientras que puesto en la necesidad de votar, el espíritu de partido lo dominaría: no iría con los contrarios, ni a echar una papeleta en blanco. Así, a veces, en lo que se llama la desidia y el atorrantismo, hay la falta de los directores que no han sabido o querido auscultar el corazón de la masa y no han puesto o han borrado los nombres que le son gratos, o han embarcado al partido en empresas impopulares. Dos de los presidentes últimos de la Unión, vieron su elec-

1 Editorial de *La Nación* del 26 de diciembre de 1918.

ción favorecida por votos mudos, —Cleveland, contra los excesos que habían gastado al partido republicano,— Mackinley, cuando los demócratas se entregaron a la aventura platista y a viciar la moneda.

Valdrá más la acción refleja de la representación proporcional —por la mayor eficiencia y seguridad que da de que el voto sea contado— que este aprendizaje de la democracia por el sistema con que se cuenta que un zar procuró infundir a sus súbditos el gusto de la música arreándolos al teatro a culatazos.

V

En materia de legislación del sufragio lo esencial está hecho. Desgraciadamente esa no es más que la vestimenta, y el santo puede estar ausente. Aún con voto secreto y representación proporcional el gobierno elector tendrá poderosos medios de sofisticar el sufragio y debió pensarse en limitárselos por vía indirecta.

El arrancar el voto violentamente u obligar a votar por la lista oficial, u obstruir el acceso a las urnas, es cosa que la cultura va volviendo cada día más excepcional; que subleva realizada en algún distrito agreste, y no podría generalizarse sin trastornos que no compensan el empleo de semejantes recursos.

El fraude en las inscripciones es moneda frecuente, y posiblemente será más temible todavía en el porvenir, por lo mismo que la ley ha llegado a fórmulas casi perfectas. Hace treinta años bastaba tener mayoría para ganarse la totalidad, o poco menos, de la representación nacional. Desde 1898 hubo que admitir que si la simple mayoría daba derecho a los dos

tercios, la minoría, que podía ser de la mitad menos uno, debería tener, al menos, el tercio restante. Ahora la cosa es completamente diferente: para obtener los dos tercios se necesitará tener los dos tercios de votantes, lo que quiere decir que ha de contarse con más de los dos tercios de inscriptos. De aquí que va a despertar un afán extraordinario de inscribir.

Honremos de paso a los grandes muertos. Temiendo ese refugio del fraude, en el anhelo de toda su noble vida de aproximarnos de verdad a las instituciones libres, Carlos María Ramírez había bregado (es cierto que hace de ello veinte años y cuando nos encontrábamos bajo la férrea ley de la simple mayoría) porque nos contentáramos con el voto incompleto, que fué gloria suya propiciar por una propaganda vigorosa y gloria de la revolución que en 1897 encabezaron Aparicio Saravia y Diego Lamas, el hacer incorporar a la legislación electoral de la República, como base de la Convención de Paz de La Cruz.

De ese sistema del voto incompleto, todavía retaceado por las leyes electorales dictadas después de la guerra civil de 1904, la Constituyente nos lleva al sistema proporcional integral: y entonces es temible que, como sucede con los delincuentes ordinarios, cuando al dejar el hacha se dedican a la ganzúa, que el delito electoral busque su salida por el lado de los registros.

Ese fraude habrá que combatirlo con perseverancia en la obra de la calificación, y progresivamente nos ha de ayudar a anularlo el crecimiento nacional, pues aunque aumente el reclutamiento para todos, el sufragio oficializado no igualará al crecimiento espontáneo de las muchedumbres cívicas. (Ejemplo al canto: de la elección de 1905 a la de 1917 el partido gubernista repuntó de 26.914 votantes a 63.500; pero el

partido nacionalista pasó en el mismo intervalo, de 1.897 a 65.167; y sólo por efecto de la distribución de bancas, mediante una ley *ad-hoc,* que ya no podrá volver a dictar, conservó el primero la mayoría en la Cámara de Representantes).

Llega un día en que no cabe escamotear a todo un pueblo. Por eso ha sido buena la generalización del sufragio a todos los nacionales, aunque no sepan leer y escribir, y aunque sean jornaleros, y a los extranjeros con residencia que tomen la ciudadanía, a todos, desde que tengan 18 años, para que la juventud, como decía Wáshington Beltrán con su verba cálida, aporte idealismos, esperanzas, romanticismos y quimeras necesarias para atenuar las feas realidades del ambiente.

Hemos llegado así en principio al sufragio universal, a la realización de la fórmula "un hombre, un voto", de la democracia igualitaria del siglo XX, que tal vez no corresponde a las desigualdades naturales de ilustración, de posición social y económica, pero que prima como fórmula simple y libre de las odiosidades y combinaciones interesadas y tendenciosas a que se prestan las exclusiones o los votos calificados.

Aunque no siempre serán todo los ilustrados y reflexivos que fuera de desear, reflejarán en su gran mayoría, opiniones sinceras, sufragios que expresarán anhelos verdaderos. Y lo esencial aquí es que el voto-verdad, por su inmenso número, ahogue al voto-mentira.

VI

Hay otra gran extensión del sufragio, de la que también se ocupa la Constitución, pero sólo para hacerla posible en virtud de la ley ordinaria. El artículo 10

establece que el reconocimiento del derecho de la mujer al voto activo y pasivo, en materia nacional o municipal, o en ambas a la vez, podrá acordarse por los dos tercios de votos de las Cámaras. La reforma ha resuelto así el problema teórico en un sentido afirmativo, encauzándose en la corriente universal, tan robustecida después de la guerra. Y en teoría, en efecto, si el voto se da a los mayores de 18 años. a los analfabetos, a los extranjeros con corta residencia, ¿cómo negárselo en absoluto a la mitad del género humano? Ya no cabe hablar de diferencia de capacidad, o funcional, cuando la mujer aborda todas las profesiones y oficios. Lo que puede seguirse diciendo es que en nuestro país no se trata de una necesidad reclamada; que toda agitación en ese sentido sería artificiosa, y que, probablemente, los votos femeninos se distribuirán por igual entre los partidos y se compensarían, como ha sucedido en Estados Unidos, donde por eso fue insensible la influencia de los dos millones de mujeres que participaron en la última elección presidencial. Acaso quepa aquí decir algo más: que es necesario suprimir todo rastro de violencia y de grosero fraude y no exponerse a que alguno, contemplando estos progresos de relumbrón, exclamase: "pero si no hay para los hombres, cómo va a haber para las mujeres!"

Otros temen la influencia de la Iglesia. En Bélgica, con ocasión de los reclamos liberales contra el voto plural y por el voto igual y universal, uno de los jefes del partido católico, Woeste, a quien solían llamar el Papa Negro, dijo, aludiendo al sufragio femenino: ¡"pues les daremos un sufragio tan universal que en él se ahoguen!" En nuestro país, no temeríamos ese predominio del sentimiento religioso, sobreponiéndo-

se al sentimiento propiamente político. Naturalmente que influirá en ciertas cuestiones, como esa ahora suscitada de la instrucción libre, pero sólo en cuanto a mantener el respeto por la libertad del culto católico.— no el privilegio sobre otros cultos.

VII

Como garantía parlamentaria y de la verdad del sufragio, la Cámara de los Comunes envía a los tribunales las elecciones protestadas. Los jueces deciden de los diplomas y proclaman a los que hayan sido electos, y este ejemplo ha sido copiado por algunas constituciones modernas.

Más de una vez, frente a resoluciones inicuas, inspiradas en el espíritu de partido, nos hemos preguntado si puede haber verdad en el escrutinio en tanto que el fallo de la elección corresponda a los representantes de uno de los mismos bandos en lucha.

Sin embargo, no hemos osado tocar el viejo privilegio parlamentario, por el cual cada Cámara es juez de las elecciones de sus miembros. En cualquier otro árbol sería todavía más temible que fuera ahorcada la soberanía del país. Encárguesele la tarea a un tribunal permanente y podrá constituírsele, no tanto para administrar justicia, como para asegurar el éxito electoral del partido que lo nombra. Al fin, cuando la mayoría nacional se haya pronunciado netamente, no será posible ya transformarla en minoría, mientras que en el proceso curialesco, ante una Corte organizada, en vista de su gran función política, el partido en el poder podría perder las elecciones en las urnas y todavía ganarlas ante el juez. Así se echaría a perder la

gran misión de la justicia, y admitido que su intervención significase cierta garantía para casos aislados, pondría la llave maestra de la soberanía, en los casos sonados, bajo la toga de algún juez fullero. Un 30 de julio fué posible, — y tal vez no lo habría sido, si un tribunal permanente hubiese estado armado de la facultad de revisar poderes y proclamar el partido vencedor. Las mayorías de las Cámaras hacen elecciones, pero al fin son mayorías; el Juez podrá convertir una minoría en mayoría, y *sin perjuicio*, como allí se estila decir, de que el ergotismo también sirviera para dar soluciones pilatunas contra las minorías.

No puede pronosticarse, como que se oscila entre dos males, pero es discutible también la conveniencia de una gran intervención de la Corte de Justicia en el proceso de las inscripciones. Cierto es que las Comisiones con mayoría de partido, resuelven los reclamos con iniquidad. También es de reconocer que la magistratura tiene otros reatos que los tribunales accidentales de partido. Pero si todos los pleitos electorales fuesen abocados a un mismo tribunal, las consideraciones políticas, que aún sin eso tanto se hacen sentir ahora, se convertirían en motivos determinantes del nombramiento de los jueces. Igual y mayor intervención no resulta peligrosa para la marcha de la Justicia inglesa, ¿pero a su turno, nuestros criollos no se jactan de que no se hizo para todos las bota de potro?

Debatiéndose entre tan grandes dificultades, la ley, para poner valla a la iniquidad de las soluciones de partido, ha cerrado los ojos a los asaltos que a su vez el interés partidario llevará a la organización de la magistratura y le ha dado a ésta rol eminente en el

porvenir institucional de la República. Podría decirse que le ha confiado los registros cívicos. ¡Ojalá quepa exclamar, como de aquel Presidente de la Corte Americana, "que recibió la Constitución desnuda de defensas y la devolvió protegida por su jurisprudencia luminosa e insospechable!"

En cuanto a los partidos, la parte que el país ha podido reivindicar de su derecho por los recursos legales, ya no autoriza a desdeñarlos y permite reconocer que si una parte mayor no se ha reivindicado, no es todo debido a la usurpación, sino que algo debe achacarse a la falta de uso perseverante y enérgico de aquellos recursos. La mayoría de los jueces del tiempo de los Estuardos eran sumisos, prevaricadores y venales, y asimismo el acto que culminó la resistencia legal y que los ingleses señalan como punto de partida de la Revolución, fue aquel proceso seguido hasta el más alto tribunal del reino por Hampden, negándose a pagar la contribución marítima. Aunque perdió el pleito, por dos votos de mayoría en una corte de doce, la tiranía quedó quebrantada al ver cómo sus mismos instrumentos ya se le rebelaban, al par que la opinión, irritada por la injusticia, erigía en su caudillo al insigne pleitista contra la Corona por unos cuantos chelines.

V

CIUDADANIA Y NATURALIZACION

El *jus soli* y el *jus sanguini*. — Los hijos de nacionales nacidos fuera. — La ciudadanía obligatoria. — La Constitución argentina. — Las leyes norteamericanas. — Asimilación progresiva y espontánea del elemento extranjero.

Antes de examinar la reforma en la parte tendiente a desarmar la burocracia centralista, completemos el estudio de las garantías políticas con una mirada sobre este asunto de la Ciudadanía y Naturalización, ya que alguna vez se ha creído que la intervención de la gran masa extranjera y laboriosa podría aliviar nuestros crónicos males políticos.

Para la nacionalidad hemos conservado el sistema del *jus soli* que adoptaron nuestros padres, como vital necesidad de pueblos formados por aluvión. Sólo alguna sección americana, aislada de las corrientes inmigratorias, ha preferido el *jus sanguini*. Si se hubiera reputado extranjeros a los hijos de éstos nacidos en la República, nos habríamos quedado sin ciudadanos. Son, pues, orientales (que eso es lo que propiamente quiere decir, cuando la Constitución dice que son ciudadanos), en primer término todos los nacidos en el territorio de la República, cualquiera sea la nacionalidad del padre. Este principio nos ha expuesto a dificultades con los gobiernos europeos, imbuídos en el sistema contrario, porque allá, hasta reciente data al menos, el extranjero, largamente residente y que forma familia en el país era la excepción y más frecuente

les era el caso del reinícola que regresa a la patria con los hijos nacidos fuera, pero educados en el ambiente familiar y nacional de sus progenitores.

Para defender el derecho territorial teníamos el hecho innegable de la asimilación absoluta, pues los hijos de extranjeros son tan amantes de su tierra natal como los ciudadanos hijos ya de padres orientales. Los Estados Unidos, armando a los hijos de alemanes y enviándolos a combatir contra sus antepasados, acaban de dar a la Europa, junto con otras tantas sorpresas, la revelación de esa asimilación plena.

Nunca en nuestro país prosperó el *jus sanguini,* ni hubo que sostener cosa parecida a la lucha que mantuvo la Provincia de Buenos Aires hasta conseguir el rechazo de los tratados inconcebiblemente inspirados por Alberdi, y suscriptos por el Gobierno de la Confederación con España, admitiendo aquel principio. Las naciones europeas han pretendido tratar como súbditos a los hijos de sus ciudadanos nacidos en América, y ha existido el conflicto de hombres con dos nacionalidades, pero el *jus soli* tiende a prevalecer y sólo cuando uno de nuestros nacionales se domicilia en la patria de sus padres es que renace la pretensión de imponerle la nacionalidad de origen.

Sin embargo, al adoptar el principio territorial habíamos sido también, por nuestra parte, algo exclusivos. El hijo de orientales nacido por accidente en el extranjero, que nos está vinculado por la sangre, no puede ser considerado como extranjero. La nueva Constitución ha establecido una regla ecléctica, — ha reconocido la ciudadanía natural según el lugar de nacimiento y también según el origen. Tanto como son ciudadanos naturales los hombres nacidos en cualquier

punto del territorío del Estado, lo son los hijos de padre o madre orientales, cualquiera sea el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecindarse en el país, e inscribirse en el Registro Cívico.

Esta formalidad mínima era necesaria para que constara la voluntad de preferir la patria de origen: el principio es no imponer la ciudadanía a los nacidos fuera del país, aunque en rigor esta imposición se habría podido hacer, como se hace en los países donde impera el *jus sanguini*. Queda así contemplado el caso del ciudadano disminuído en sus pregorrativas por un accidente que ha vuelto frecuente las vicisitudes políticas o comerciales.

II

Nada, pues, existe que se aproxime a la ciudadanía obligatoria de los extranjeros avencidados en el país. Los mismos hijos de orientales, nacidos en el exterior, que quisieran conservar su nacionalidad territorial, pueden hacerlo Aunque la frase empleada por la antigua Constitución: "son ciudadanos legales", nunca se había entendido en el sentido de imponer la naturalización, la impropiedad de lenguaje se ha corregido, y ahora se lee que la ciudadanía legal es un derecho y no un deber.

No han faltado, como decíamos, los que, al contemplar las numerosas colonias extranjeras, integradas con tantos hombres industriosos, definitivamente radicados en el país, pensasen que sería aporte magnífico su incorporación obligatoria a las actividades cívicas.

Siendo la ciudadanía legal voluntaria, se ha dicho, los extranjeros radicados en la República no la toman,

por afección a su patria originaria; pero si la ley de pleno derecho la impusiese, la generalidad la recibiría con agrado.

La Constitución Argentina, en su afán de provocar en los extranjeros avecindados la adopción de la ciudadanía, pero sin debilitar la corriente inmigratoria, llega a preceptuar que aun cuando libremente hubiesen tomado aquélla, quedarían autorizados para no prestar el servicio de las armas por el término de diez años, contados desde el día en que obtengan su carta. Esa disposición transparenta la oposición en que se habrían debatido estos países entre su interés político y su interés económico. Aun supuesto que todas fueran ventajas en el primer terreno; que no hubieran sobrevenido conflictos con los países de origen, empeñados en defender el derecho de sus súbditos a permanecer leales a sus patrias; supuesto también que fuera buena la incorporación de colonias numerosas de extranjeros, capaces de ahogar el elemento nacional, todo lo cual entraña cuestiones de verdadera gravedad, — quedaba todavía lo otro: el mayor interés era el de poblar, y las perspectivas de la ciudadanía, durante el largo ciclo de nuestras querellas civiles, no era como para atraer a las masas extranjeras. Con la obligación del servicio militar la retracción habría sido enorme. Aun dispensados por diez años de este servicio, fué escasísimo en la Argentina el contingente de ciudadanos legales, en tanto que resultaba tan ingrato el lote de la naturalización. Si hasta para muchos trabajadores nativos era sabia consigna "no meterse en política" y cuesta todavía decidirlos, en época relativamente tranquila, cómo esperar que se prestaran a naturalizarse los que podrían acogerse "al cónsul"!

El ser extranjero constituía preciada garantía; y, por depresivo que fuere para el decoro nacional, tal desigualdad de situación ha resultado útil. Obligados a detenerse ante el derecho del extranjero, la contención y la afrenta han concluído por favorecer al nacional y radicar garantías para todos.

Dentro de las condiciones en que estos países debieron empezar su vida, fue un bien que parte considerable de su población laboriosa haya podido continuar la tarea, mientras que la otra peleaba o emigraba.

Las costumbres se han ido templando. Y, entretanto, esos extranjeros formaban familias nacionales. En Montevideo es donde más se acumula la inmigración, y, sin embargo, el progreso del elemento uruguayo es grande. En la administración Berro, 1860, el censo no dió sino 13.867 varones orientales, la mayoría menores, frente a 18.158 extranjeros. En 1889, administración Tajes, era todavía 53.547 orientales y 62.947 extranjeros. En 1908, administración Williman, eran ya 103.414 nacionales y 54.552 extranjeros. La nacionalización viene así completa en la siguiente generación y sin violencias, por el avance natural de los nativos, sin recurrir a la ciudadanía forzada, que tal vez habría retraído de levantar su hogar a esos buenos padres de tantos orientales.

III

La concesión que es dable, la hace la nueva Constitución, al autorizar a la ley ordinaria para acordar a los extranjeros el derecho de voto activo y pasivo en el gobierno y administración municipales, sin necesidad de renunciar su patria de origen. Para influir en

una elección general, es justo requerir la condición de ciudadano. Sería absurdo que los que pueden ir al cónsul y estar todavía influídos por consideraciones políticas extrañas, como lo hemos visto en vasta escala para la población alemana de las vecinas provincias brasileñas de Río Grande y Santa Catalina, fuesen factores determinantes en nuestros problemas nacionales. Al contrario, es una precaución elemental, que el derecho de votar sólo pudiera ejercerse algún tiempo después de obtener la naturalización, como lo había propuesto el partido nacionalista, evitando el espectáculo de esos rusos de Río Negro, que sin conocer el idioma del país, han decidido una elección senatorial. — O el mercantilismo de que padecen hasta los Estados Unidos.

Y a este propósito conviene prever una observación, porque se ha recordado alguna vez entre nosotros, — y por un publicista autorizadísimo,— cuán duras son las condiciones requeridas para adquirir la naturalización americana, — y, con efecto, pueden citarse las cláusulas de la ley federal que imponen términos de cinco años y obligan a adjuraciones expresas y repetidas de la patria de origen; y se ha agregado que la atracción de los Estados Unidos es tan grande que allí las naturalizaciones se producen por millones, en tanto que entre nosotros, hasta hace poco, eran escasísimas, a pesar de la liberalidad de las leyes, y porque nuestra ciudadanía carecía de atractivo. El error de los que así han discurrido consiste en olvidar que las condiciones para votar, aun en las elecciones federales, no se determinan en los Estados Unidos por las leyes nacionales, sino por las leyes de los Estados. Son éstas las que han abierto la puerta de par en par

a los inmigrantes a los pocos meses de llegados, sin requerirles la naturalización ante las autoridades federales. Lo hacen así, en el interés político de los respectivos Estados, movidos por la enmienda XIV de la Constitución. Como ésta restringe el derecho a la representación en el Congreso y en el colegio elector de Presidente en proporción a los habitantes del Estado, mayores de 21 años, privados del derecho del sufragio, —los Estados tienen, pues, interés en habilitar al mayor número, empezando por los recién llegados. Introducida en defensa de los libertos, la enmienda XIV ha resultado favorable especialmente a los inmigrantes, o más bien, al interés político de los Estados que reciben fuerte inmigración.

La experiencia del gobierno de las ciudades yanquis donde han engrosado el electorado esas masas extranjeras incultas y venales, no es alentadora para forzar todavía más la concesión de la ciudadanía legal. Por un extranjero calificado —y es claro que no me refiero puramente a la calidad de industrial o de propietario— que desea renunciar a su nacionalidad y mezclarse a las agitaciones cívicas del país de su residencia, hay cincuenta sugestionados por intereses sórdidos. Cabría modificar la ley de concesión de la ciudadanía, de suerte que el contralor de las peticiones no quedase librado al Fiscal del Estado. Este no puede contralorear la verdad de las informaciones y apenas comprueba si las formalidades extrínsecas están llenadas.

VI

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización contra el sufragio oficializado. — Crecimiento inevitable de las funciones secundarias del Estado. — Descentralización en el espacio y en los servicios — Gobierno local más que departamental. — Recursos contra las resoluciones de las autoridades municipales. — Las organizaciones autónomas — Designación de sus consejos de administración y extensión de sus facultades de nombrar las dependencias y reglamentar los servicios.

Para viciar las elecciones se necesita tener el hombre con que simular al ciudadano, y reclutar el ejército de votantes, más o menos asistidos de las condiciones legales, desdoblables, multiplicables, pero positivamente de carne y hueso.

El grueso del contingente lo da el personal de la administración; y así se han abordado costosas iniciativas, más que por un concepto inflado de los fines del Estado, para remontar el electorado oficial.

Van a debilitarlo ahora la atracción que los partidos populares puedan ejercer mediante el voto secreto y entre ellos el avance urbano del socialismo, que ha de manifestarse en la República como en todas partes; pero no lograrán, con todo, suprimir la influencia presionante de más de 40.000 empleados, entre ejército, policía, administración en todas sus ramas, industrias oficiales y municipalidades, que, por las Intendencias, de nombramiento igualmente centralizado, son también agentes de la influencia avasalladora. Leonel Aguirre ha recordado que un día apareció en la Intendencia de

Montevideo la advertencia de que los empleos los proveía el Poder Ejecutivo, y agregaba que el mismo cartel pudo fijarse al frente de todas las Intendencias, —y de todas las reparticiones, aun de las que más obligación tienen de ser autónomas!

En seguida de las garantías del sufragio era justo preocuparse, pues, de encontrar algún medio para penetrar dentro del mismo antro y debilitar al monstruo, aunque fuera aprovechando algunas de sus arterias.

II

Dar máquina atrás y reducir las funciones del Estado, habría sido ir contra los intereses creados y la corriente del siglo.

Todo camina, en efecto, en el sentido de aumentar el dominio colectivo. La gran industria, con sus medios concentrados de producción, genera monopolios de hecho, de los cuales no puede defenderse el público sino por la intervención del Estado, sea del gobierno central, sea de los gobiernos municipales. Mientras los productores de luz, de aguas domiciliarias, de vehículos, se contaban por millares, la concurrencia defendía al consumo y tendía a regular los precios alrededor del costo de producción, con las desviaciones de ese centro de gravedad, que son inevitables en la complejidad de las transacciones. Cuando a los múltiples productores dispersos ha sustituído el productor único o muy contados productores, la defensa desaparece frente a los que puedan tan fácilmente entenderse e imponer la ley. Todavía en los pueblos de gran iniciativa, como Estados Unidos e Inglaterra, podrá la acción privada, en forma de asociaciones y cooperativas, evitar el intervencionismo. En los pueblos de escasa iniciativa

y corta población, se impondrá más pronto. Y aún en los otros, la guerra ha llevado al Estado a dominios en que su acción no era soñada y que tardará en evacuar. Las combinaciones de los *trusts* y de los *cartels* han sustraído actividades enteras de la industria y del comercio, a la competencia. No ha habido exageración en decir que el pueblo de los Estados Unidos ya se ha visto en el caso de optar, o por la intervención del Estado, con todos sus inconvenientes, o porque lo gobiernen, no el Presidente y el Congreso, sino los consejos de algunas sociedades anónimas que habían conseguido acaparar ramas enteras de la producción.

Al intervencionismo empujará, además, el distinto sistema de compensación que predomina en los servicios públicos. El industrial o comerciante no puede tener más medida que la unidad de venta. No cobrará el pan o los zapatos más caro al rico que al pobre. Al contrario, si alguna excepción hace es la de reducir el precio al comprador más fuerte. Sólo en ciertos servicios muy elevados en la escala, el médico, el abogado, el artista pueden variar el honorario según la fortuna del cliente. Tratándose del Estado, la regla más general es la de la gratuidad del servicio. Justicia, policía, instrucción, se dan en la medida que se necesitan; y el impuesto con que son retribuídos jueces, guardianes, ejército, maestros, no se paga sino por excepción, según el concurso directo reclamado. El Estado cobra según la fortuna del contribuyente, aunque éste nunca tenga que acercarse al pretorio, o que utilizar la fuerza nacional, o que mandar su hijo a la escuela pública. Cuando no puede llegar a la gratuidad, el Estado va a la desgravación de los menos afortunados y a la progresión para los más pudientes. En las industrias municipalizadas es frecuente que los consu-

mos modestos (agua, luz, tranvías) sean más baratos que los consumos de las clases ricas.

Esta institución de la regla "a cada uno según sus medios" por la otra "a cada uno según sus necesidades", empujará, pues, a las democracias a la intervención en la economía general. Son tantas las perturbaciones económicas, políticas y sociales que puede traer este ensanche, este engrosamiento, esta elefantíasis del Estado, que nunca se pecará por la mesura del intervencionismo. A la libre competencia a la autonomía del trabajador, a la iniciativa progresista pueden sustituir el funcionarismo rutinario, carente de empuje, el burócrata servil y retardatario. Al ciudadano fuerte en su propiedad o su medio de vivir independiente, el instrumento de la ambición personal de los gobernantes.

No sería yo quien, en país maniatado a gobiernos electores, todavía robusteciese su deforme poder, agregando nuevos atributos y rodajes. Cualesquiera sean los fundamentos de orden puramente económico que puedan invocarse para monopolizar determinadas industrias, retrocedería frecuentemente ante el peligro político, ante la enervación de caracteres y desmoralización de conciencias; y aguardaría, para avanzar más, a que se creasen órganos dotados de relativa independencia, no bastando, por supuesto, su autonomía en principio, inscripta en las generalidades de la Constitución política.

Sin embargo, la amplificación de las funciones del Estado será siempre un hecho con que debe contarse. Recordemos todavía este otro dominio, cuyos límites se dilatan a ojos vistas, —la higiene y la asistencia pública... Chatam podía exclamar fieramente que en la choza del ciudadano inglés penetra el viento, penetra

la lluvia, penetra el rayo, pero no penetra el rey. Ahora, decía cierta vez Carlos M. Ramírez, la excepción está consagrada si el rey golpea en nombre de la salubridad y de la salud pública. Ya está lejos el tiempo en que ADAM SMITH señalaba, como una atenuación del antihigiénico impuesto de puertas y ventanas, que evitaba la visita desagradable del colector, pues las ventanas pueden contarse de afuera y sin entrar a las habitaciones...

III

Como no habría, pues, que pensar en deshacer lo andado, ni ha de impedirse que se dé algún paso más, la Constituyente ensayó medios, no de suprimir funciones, sino de evitar el acaparamiento de éstas por el órgano absorbente del Ejecutivo único.

Un remedio en que ha coincidido toda la opinión es el de la autonomía municipal, con autoridades nombradas por los vecindarios.

El radio de las municipalidades no es forzoso que coincida con los departamentos actuales. Así será en la generalidad de los casos, donde hay una ciudad que es el centro social, económico y político de todo el departamento, pero donde existan muchos pueblos, como en Colonia y Canelones, o poblaciones muy distantes y con diferentes interés municipal, como Nico Pérez en Minas o Río Branco en Cerro Largo, la ley puede crear municipios independientes, y habrá la misma razón para crearlos que existe para la descentralización en general. Tan absorbente puede ser la autoridad de Colonia para Rosario, como la de la metrópoli. El interés local de Nueva Helvecia poco tiene de común con el del Real de San Carlos. La Constitución habla

de gobierno y administración locales, y no departamentales; y las palabras fueron empleadas exprofeso. La tendencia a dar intervención directa a los vecindarios, por el plebiscito o por asambleas representativas numerosas y hasta por el *referéndum* y la iniciativa popular sólo podría ser, en la práctica, satisfecha mediante el gobierno propiamente local. Sólo esto permitirá a los habitantes intervenir sin grandes dislocaciones ni abandono de sus tareas, como era posible el gobierno directo en los pueblos antiguos, en las comunidades medioevales y lo es todavía hoy en los cantones suizos y condados norteamericanos, por tratarse de pequeñas repúblicas, de limitado territorio.

Si es verdad que la pequeña comuna, por su capacidad rentística, su concurso de hombres y su radio de acción es inferior al departamento para grandes obras o empresas; en cambio, el celo comunal, el aprovechamiento directo, la ejecución sin intermediarios ni expedienteos, el espíritu que toma el vecindario, disponiendo por sí sus asuntos, compensan del menor poder, y puede alcanzar una eficacia mayor por la cooperación para las tareas comunes de varios municipios, por la ayuda del gobierno central o la inteligencia obtenida mediante su exhortación y estímulo.

La Constitución da a las municipalidades la facultad de nombrar sus empleados, de destituirlos y de sancionar los presupuestos anuales y les reconoce el derecho amplio de proveer a sus necesidades y hasta de votar impuestos; pero se habría pasado de ligera, en país no hecho a las prácticas del gobierno propio, dando todas estas últimas atribuciones de una manera absoluta, cuando aun en los países de legendaria vida municipal la ley establece limitaciones y recursos.

Las decisiones de las Asambleas Representativas, creando o modificando impuestos, podrán ser apeladas ante el Poder Legislativo por un tercio de los miembros de la Asamblea Representativa misma, por la mayoría del Concejo de Administración, por el Consejo Nacional o por trescientos ciudadanos inscriptos; y en los tres primeros casos la apelación tendrá efecto suspensivo.

Cuando los Concejos, que sustituirán a los actuales Intendentes destituyan empleados municipales por omisión, ineptitud o delito, lo harán en los dos primeros casos con acuerdo de la Asamblea Representativa, pudiendo suspenderlos de inmediato; y en el último, pasando el expediente a la justicia para que sean juzgados legalmente.

La Constitución delega en la ley ordinaria el establecer los recursos contra las demás resoluciones de la autoridad municipal.

Si por la vía de esos recursos no se podrán coartar las facultades constitucionales expresas, como la de nombrar y separar a sus empleados, no hay duda que la reglamentación de las apelaciones puede cercenar la autonomía. ¿Pero era dable llegar a donde no han ido pueblos tan avezados a la vida municipal como Inglaterra? Allí mismo existen recursos ante el Ministerio del Interior, contra resoluciones municipales. (Véase BRYCE entre otros, T. III).

Con frecuencia los departamentos han estado entregados a camarillas de moralidad dudosa o a facciones enconadas; y si el recurso ante el Ejecutivo, y en todos los casos, ha sido medio de anular las Juntas, en muchos otros ha sido defensa contra atentados y errores en que intervienen pasiones, intereses y rivalidades lugareñas.

En el deseo de librar a las municipalidades de la sujeción centralista, cuando el asunto se debatía, antes del pacto, en el seno de la Comisión de Reforma, se había propuesto la institución de un Consejo Superior de Juntas, encargado de ventilar los recursos y de ciertas funciones de vigilancia; y, en vez de acudir, como de costumbre, a la Asamblea General, cuerpo esencialmente político, la designación de aquel Consejo Superior se hacía emanar de un colegio electoral constituído por delegados de las propias municipalidades, quienes procederían al nombramiento de los cinco vocales por el sistema de lista incompleta.

La creación ulterior de un costoso Consejo Nacional de Administración ha obligado, por buenas razones de economía, a no establecer ese otro Consejo.

Mucho, pues, ha quedado, en esta materia forzosamente librado a la ley orgánica, y al dictarla se verá si realmente ha dominado un deseo de garantir la autonomía local, o si en esta materia, como en otras, todo se va en manifestaciones verbales.

Aparte de sus ventajas como régimen, la autonomía sólidamente encaminada puede ser uno de los medios de descongestionar el poder central. — Inglaterra está lejos de ser tan individualista como se supone: hay empresas de gas, de tranvías, de electricidad, de aguas corrientes, de *docks* en los puertos, farmacias y panaderías del Estado, pero todo eso se hace por vía de municipalización. — Las industrias, operarios y consumidores dependen de las autoridades locales. No existe la absorción de la vida nacional ni afluye al círculo gobernante toda esa actividad. En una parte la municipalidad será *whig* y en otra *tory*. La influencia política resultará neutralizada y es probable que el gobierno municipal no sea absolutamente, ni libe-

ral, ni conservador, ni radical ni unionista, sino pura y simplemente de Birmingham o Hull.

La representación proporcional que la Constitución prescribe para las asambleas representativas y la intervención de los vecinos extranjeros, que puede acordar la ley ordinaria, atemperarán las influencias políticas dentro de las municipalidades. Por otra parte de los nacionalistas la proporcionalidad habría sido también la regla para los Concejos o pequeñas Juntas que sustituirán a los actuales Intendentes en el poder ejecutivo municipal. El acuerdo no fué posible en este último punto y la ley ordinaria resolverá lo que estime más conveniente. Con frecuencia, la proporcionalidad no tendrá cabida, pues la junta ejecutiva será de pocos miembros. Además, tratándose de ejecutar, no es tan poderosa la razón justificativa de la proporcionalidad como tratándose de deliberar; pero a su vez en negocios municipales, no existen los motivos de unidad de vistas y precisión de fines que actúan en el gobierno general, y nada impide que ciudadanos de todos los colores del arco iris intervengan en el mejor modo de incinerar los desperdicios o de distribuir los surtidores de agua corriente.

Más que todo esto influirá el ambiente de respeto y hasta diría de afecto a las instituciones locales que predomine en los hombres públicos y en los Poderes del Estado; y el espíritu aquí manifestado en el Ejecutivo y en el Legislativo, por hombres de uno y otro partido, no sería, a la verdad, auspicioso para el municipio libre.

Decretada ya en principio la autonomía y en vísperas de reglamentarla y estrenarla, hemos visto sancionar proyectos autorizando a las Intendencias que van a cesar, a contraer empréstitos relativamente fuer-

tes y que absorberán por largos años las rentas municipales, no fáciles de ampliar, cuando los déficit se acumulan y las finanzas nacionales se ampararán de cualquier recurso nuevo. — Igualmente se adelanta la sanción de proyectos millonarios para el saneamiento de las ciudades del interior, excelentemente inspirados, pero al disponer de los recursos y decretar concretamente las obras, el poder central se sustituye a toda iniciativa local. Claro está que el Estado puede y debe contribuir a los grandes trabajos, mas una cosa es que votase ayudas, que cooperase a un plan de obras departamentales, y otra que lo haga todo, como si ni palabra de verdad se hubiera dicho, ni estuviésemos abocados a la vigencia de una Constitución donde está prescrito que el gobierno y administración locales serán ejercidos por autoridades autónomas, elegidas popularmente.

IV

La autonomía municipal arrancará algunos millares de servidores, entre empleados y obreros, y centenares de asuntos a la jurisdicción del Ejecutivo. Con todo, nuestro país tiene tal contextura y tradición unitaria y se ofrece tanto al centralismo por su población y pequeño territorio, que jamás la vida municipal alcanzará las proporciones que en otras naciones. La policía de seguridad, la instrucción pública, superior y primaria, la justicia aún en sus magistraturas inferiores, la beneficencia y la asistencia, la mayor parte de las obras de vialidad, los puertos y otras tantas cosas que son atribuciones netamente municipales en otras partes, aquí continuarán dependiendo del gobierno central. — Y de las pertenencias del dominio indus-

trial del Estado, no sólo los bancos y ferrocarriles, sino la luz eléctrica, tranvías, aguas corrientes, si mañaña éstas se expropiasen, figurarán en el dominio nacional. De aquí que tan importante como la descentralización por región puede serlo esa otra que suele llamarse la descentralización por servicio.

Para darles libertad de movimientos y librarlos en lo posible de la influencia política, la Constitución ha preceptuado que tales servicios sean administrados por Consejos autónomos. En buen castellano, cuando la ley fundamental proclama esa autonomía de los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, de la instrucción superior, secundaria y primaria, de la asistencia y de la higiene pública, debe entenderse que estos institutos dictarán sus reglamentos y nombrarán libremente y por sí sus empleados. Así lo hacen los bancos oficiales. En una reforma de la ley de Correos se ha establecido que el Consejo de la institución nombre por sí los empleados que gocen de sueldo de menos de 100 pesos mensuales y proponga el Ejecutivo los de mayor categoría.

No precisado constitucionalmente el alcance de la autonomía, la ley ordinaria le dará su valor efectivo, pero el espíritu de la Constitución será desatendido si, en general, la reglamentación no se inspira en el propósito de confiar a esos cuerpos la designación del personal, sin venias ni consultas previas, como ya lo hacen los Bancos, Administración del Puerto y la Usina Eléctrica y es ilógico que no lo hagan instituciones tan caracterizadas o más, como la Universidad, el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, la Asistencia Pública y el Consejo de Higiene, etc.

Para la destitución de empleados deberían establecerse garantías y limitaciones como se le imponen al

mismo Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración. En esa parte tal vez se han pasado las leyes y estatutos de algunas de esas entidades autónomas al asimilarlas del todo a los establecimientos privados y declarar a su personal absoluta y discrecionalmente amovible.

V

¿Esta autonomía llega hasta votar los presupuestos de los servicios descentralizados sin someterlos a la aprobación legislativa? La Constitución se ha limitado a consignar el principio de la autonomía; y en la materia de presupuesto como en la de nombramiento y destitución de empleados, nada logró precisar. La dificultad del acuerdo se puso de manifiesto en el seno de la misma Constituyente con motivo de una moción del señor Pereira Bustamante para que expresamente se consagrara la amplia autonomía universitaria. La ley, interrumpió el doctor Areco, determinará el alcance de la autonomía en cada caso; y por mi parte pude sólo replicar que la ley debía de inspirarse en el propósito constitucional de robustecer la independencia de estos servicios.

Las leyes ordinarias vigentes tienen, respecto a presupuesto, la mayor diversidad: los Bancos de Estado todos forman el suyo con absoluta independencia. El Consejo de Correos y Telégrafos y la Asistencia Pública deben someterlos a la aprobación de la Asamblea. El Consejo de la Luz Eléctrica a la del Ejecutivo. Se discute en estos momentos el régimen para el Consejo del Puerto y se propone este último temperamento. De todos es el más opuesto al espíritu de la nueva

Carta. Se concibe que en homenaje al principio fundamental de corresponder al Poder Legislativo la creación y supresión de los empleos públicos y la votación del Presupuesto General de Gastos, se sostenga que debe venir también a su aprobación el presupuesto de los servicios autónomos, ya que la facultad de sus Directorios para dárselos por sí no está reconocida en la Constitución, como lo está al hablar de los municipios. Sin embargo, el hecho de que todos los Bancos oficiales hacían sus presupuestos y que nada se haya dicho en la Constitución nueva para impedir esta práctica (la que, tratándose de los establecimientos bancarios, se ha creído buena) permite opinar que la regla general de la Administración pública no es aplicable rigurosamente a todos los servicios descentralizados; y si hasta aquí, bajo la vigencia de la Constitución de 1830, no se ha reputado que rozase la letra de la Constitución el que algunos establecimientos autónomos votaran sus presupuestos, sin intervención legislativa, menos ese escrúpulo puede asaltar bajo una Constitución que, si no define la autonomía, por lo menos declara que deben ser organizados estos servicios sobre esta base. La ley puede acordarles el derecho de hacer su presupuesto y en la generalidad de los casos convendrá esa solución, pues liberta a los servicios industriales y asimilados de las influencias políticas y de las trabas y morosidades de la tramitación ante el Ejecutivo y el Legislativo. Pero no cabe duda que si algún poder debe intervenir como contralor de dichos presupuestos parciales es el segundo y no el primero, de cuya absorción se ha querido, en lo posible, arrancar estos organismos, dándoles carácter autónomo, por expresa disposición constitucional.

VI

Aunque algo menos que en las reparticiones de la inmediata dependencia del Ejecutivo, la influencia política se filtra también en estas administraciones autónomas por la vinculación que establece el nombramiento de directores, confiado a aquel Poder. La venia del Senado ha sido, salvo un caso, formalidad vana.

Si realmente las leyes orgánicas de esos institutos procurasen darles autonomía positiva, al proyectar la forma y tiempo de elegir sus consejos, debían inspirarse en estas reglas: nombrar los directorios por períodos de no menor duración de cuatro años, de suerte que la idea de la reelección no los obsesione y convierta en cera blanda en manos del Superior; y dar alguna participación en la constitución de los mismos a cuerpos de funcionarios o corporaciones no dominados por el criterio o el interés político. Precisamente todo lo contrario de lo que acaba de hacerse, al día siguiente de sancionar el principio abstracto de la autonomía, respecto de los Consejos de la Escuela de Veterinaria, de la Instrucción Primaria y del Correo. Se prefirieron los cortos plazos que subordinan el supuesto Consejo autónomo al Poder de quien emana la designación; y se rechazó que el personal de maestros, tan numeroso e ilustrado, y arriba de combinaciones y de influencias, nombrara a dos de los siete miembros de la Dirección de Enseñanza Primaria. Tampoco ha encontrado acogida el librar la elección de dos de los Vocales del Banco Hipotecario a los tenedores de cédulas, papel de reposo y del que van emitidos más de treinta millones de pesos. Menos han encontrado eco otras indicaciones, tendientes al mismo fin descentra-

lizador, —la de librar el nombramiento de Fiscales a la Alta Corte de Justicia, y devolver al claustro universitario la elección de Rector, que era una función tradicional y ejercida con nobleza y elevación—. En cambio, se ha reaccionado y derogado la ley en cuya virtud eran elegidos por el personal dos de los miembros del Consejo de Correos y Telégrafos.

Se ha dicho, impugnando la división del Poder Administrador en dos ramas, que la descentralización habría podido operarse por la legislación ordinaria y al organizar cada servicio. La observación tiene tal parte de exactitud que acabo de brindar algunos ejemplos, — pero demostrativos a la vez de que el Cuerpo Legislativo no se apresura a aprovechar las ocasiones! Las minorías están en el caso de utilizar las raras oportunidades que se les brindan de servir sus ideas; y una de ellas ha sido la de esta reforma constitucional con su novedad de los dos Ejecutivos.

VII

LA COPARTICIPACION

Coparticipación política. — Coparticipación administrativa. — La idea del Consejo de Administración. — Sus transformaciones. — Rol de la minoría. — Más de fiscalización que de coparticipación. — Cambios posibles de futuro. — Ensayo de gobierno para la minoría.

El Partido Nacional jamás puso la creación del Consejo de Administración ni su intervención en él, en un plano que se aproximara a aquel en que colocaba las garantías del sufragio, el régimen municipal, la vigorización de la acción parlamentaria, ni le ha podido dar, al menos en la actualidad, el alcance de una positiva coparticipación, que no sería lógica sino cuando existiese una nueva orientación política, pues correspondería a un gobierno de coalición, aunque fuera accidental. Propiamente, entonces tampoco dejaría de haber gobierno de partido, sino que en realidad el partido gobernante sería un partido nuevo, más o menos duradero, formado por una combinación de partidos. Lo vemos en este momento, precisamente, en el país tradicional del gobierno de gabinete. Al ministerio liberal (que tampoco era un gobierno puro de partido, pues estaba integrado y dependía su subsistencia del grupo irlandés, animado por un interés especial) ha sucedido la unión de los conservadores y parte de los liberales. Y si esas combinaciones surgen en la patria de Lloyd George y Bonard Law, con más razón se impondrán en naciones, donde la organización partida-

ria sea menos poderosa y el programa menos definido. Distanciamientos de un lado y aproximaciones de otro, la necesidad de robustecer al gobierno con el concurso de opiniones y de fuerzas, de realizar un plan surgido de hechos no previstos, como esta guerra, o de aplazar otros, como el *Home Rule,* disociarán antiguas combinaciones y provocarán la formación de combinaciones nuevas. Imposible, en la sucesión tan cambiante de los sucesos y de los hombres de la época contemporánea, la organización hierática, cristalizada, inmutable de dos únicos partidos turnantes.

La coparticipación debe todavía tener lugar en todos los resortes secundarios de la Administración pública; en los puestos que no afectan a la dirección política, y así se practica en las grandes naciones modelo. ¿Qué tiene que ver la dirección de la Asistencia o de Caminos con los blancos o colorados, los *whigs* y los *tories?*

La idea hoy es neutralizar la administración, y en ese sentido llegan en Inglaterra hasta vedarles a los funcionarios administrativos las actividades políticas, —cuando aquí ha costado el prohibir que los comisarios y los oficiales del ejército se conviertan en agentes electorales y se nos sostenía que tal limitación era un desconocimiento de los fueros cívicos de esos funcionarios, llamados por la ley a proteger el derecho de todos, y convertidos, en el hecho, en ardorosos y temibles adversarios, echando en la balanza todo el peso de su autoridad inescrupulosa!

Alguna vez se han querido cohonestar las *razzias* de empleados y el exclusivismo de las designaciones con prescindencia de la pericia o de la honorabilidad de los candidatos, o suponiendo que los de tal "credo"

son precisamente los más inteligentes y los más honrados, a pretexto de la definición y de las exigencias del gobierno de partido. Bueno es entonces recordar que si los partidos no son ángeles y es humana alguna preferencia a favor de los hombres que los sirven, el cambio a operar por la alternación en el poder, es muy limitado, tanto que según expresaba Wilson, el actual Presidente de los Estados Unidos, cuando escribía libros doctrinarios, "los funcionarios que tienen el privilegio de escoger las ideas políticas a cuyo servicio se ponen y que sólo los partidos pueden elegir o despedir; esos funcionarios son poco numerosos, bajo cualquier gobierno. — Se dice, termina Wilson, que no hay sino cincuenta, cuando más, en los servicios civiles de la Gran Bretaña, los que entran y salen, según que el gobierno pasa de un partido al otro". A esa cincuentena de altos funcionarios se contrae la mudanza a que obliga, en el país cuna del parlamentarismo, el gobierno de partido, o la alternación de partidos en el gobierno.

Fuera de la administración secundaria y de las épocas en que se inicie una política nueva o profundamente modificada, la alta coparticipación en el Ejecutivo, sólo puede explicarse como un medio de atemperar el régimen de un partido eternamente dominante y de otro eternamente dominado, no por razón de la superioridad del uno y la inferioridad del otro, sino por el privilegio y el abuso del poder mismo.

La unidad de acción, de vistas, la coordinación del acto financiero con el acto político, reclaman en el Ministerio, si no la homogeneidad, una armonía fundamental de propósitos y hasta de ambiciones. Cada acto de gobierno o de administración no puede ser materia

transaccional, objeto de negociación, motivo de pugna; y por eso, en los gobiernos regulares, la crisis se plantea desde el momento en que aparece una divergencia grave e irreductible.

II

La idea del Consejo con participación de la minoría, y con tan amplia intervención en la Administración pública, no existió en el proyecto de Constitución elaborado por el grupo nacionalista, sino en un proyecto del doctor Duvimioso Terra. En él, aunque conservando la institución de la presidencia, reducía todavía más sus funciones que lo hace la Constitución sancionada, pues ponía la policía bajo la dirección del Consejo y hasta le daba a éste alguna intervención en la misma dirección del Ejército.

Podría confesar sin remordimiento aquel sagaz hombre público, —el papa Wallon de esta Constitución uruguaya— que en esa combinación intervenía tácitamente el deseo de propiciar un acercamiento con los colegialistas,— después de vaciada la nuez, de la que el colegiado no era más que la cáscara— pues ya se tocaba que no se arribaría a la reforma ni a la solución de la crisis, sino por una transacción del peligroso pleito que se le había planteado al país; pero, además, existió el propósito de aprovechar el snobismo colegialista para desprender un grupo importante de funciones del poder monstruo que se había condensado en la Presidencia y que era muy capaz de burlar o poner en riesgo todas las esperanzas cifradas en las garantías que rodean el sufragio. Buenas son éstas, pero no está de más que las ayude el que ya un solo hombre, o un grupo de hombres, no disponga de cua-

renta mil empleados y resuelva todos los asuntos de la Administración, a la vez que mueve el Ejército, la Policía, las Intendencias, los servicios industriales del Estado, cada día más numerosos, etc.

Llevados por esta idea y por la distinción que debe hacerse entre la política y la administración y que practican los ingleses, según se ha visto por la nota de Wilson, algunos constituyentes, antes del pacto, propiciamos también la creación de un Consejo de Administración, —así precisamente lo intitulamos— al que atribuíamos los llamados en la escuela fines secundarios del Estado, pero excluyendo de su jurisdicción todo lo que se refiriese a la política propiamente dicha, al Ejército y a la hacienda pública. Su elección habría sido de segundo grado y se integraría también con mayoría y minoría.

Las atribuciones de la nueva institución restaban todavía amplias e interesantes, pues le habrían pertenecido: la superintendencia del dominio industrial del Estado (nombramiento de directorios especiales de bancos, usinas, ferrocarriles, correos, etc., en cuanto su designación no fuese cometida por la ley a corporaciones electoras, como se proyectó para el Correo y el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal y se practica en la Universidad por su claustro); destitución de los mismos directorios con las garantías de la Constitución; apelaciones que procediesen de las resoluciones o actos de esos Consejos; la superintendencia también de la instrucción en sus diversos ramos; toda intervención del Estado en la industria; la alta dirección de las obras, de la asistencia, de la higiene públicas.

Millares de empleados eran así sustraídos a la dependencia directa del poder propiamente político y

electoral; múltiples funciones públicas quedaban más apartadas de las agitaciones de los partidos; y el Presidente, para bien suyo y del país, no estaría tan colmado de cometidos, de peticiones y de tentaciones acaparadoras.

No importaba eso la candidez de creer que el personal de esos servicios fuera completamente desvinculado de la política; pero al menos las influencias de ese orden algo perderían de la fuerza que le imprime la mano única en que se reconcentran hoy todos los hilos. — A manera que la representación proporcional, el voto secreto y el crecimiento del electorado vayan estrechándolo, el oficialismo apretará los tornillos de su burocracia. Con todo, hoy mismo existe diferencia entre la situación del personal de un banco nacional o de la Asistencia Pública y el de la Aduana o la Policía. No es la misma prepotencia presidencial en esas instituciones autónomas y en las dependencias directas. Cuestión de grados, admitido, pero no cuestión indiferente!

III

No era, pues, la vieja idea de la coparticipación en el gobierno la que se perseguía, sino la de alejar importantes departamentos de la Administración de la influencia presidencial, con el triple efecto de cercenar ésta y su repercusión electoral, de propiciar el ejercicio moderado de las funciones reservadas al Presidente y de alejar un tanto la adminitración de la política.

Alterado en el pacto considerablemente este plan, llevado el Consejo a administrar la hacienda e investido de facultades políticas, como la proposición de

ternas para la provisión de Jefaturas de Policía y la convocación del país a elecciones, ¿cuál puede ser el rol en su seno de una minoría? Empezando por ese caso de las Jefaturas, es claro que las preferencias de aquélla para el gobierno de los departamentos pueden ser atajadas en cualquiera de los dos filtros por los cuales deben pasar las ternas antes de cristalizar un candidato.

Y mismo en la provisión de los empleos dependientes del Consejo, es probable que las minorías pocos ahijados saquen de pila, aunque pospongan todo interés partidario, y por legítimo que sea que un dominio tan extenso como el del Estado no se constituya en patrimonio de partido. Se han forjado compromisos herméticos dentro de la mayoría del Consejo, como para demostrar que nada se ha derogado del antiguo programa con esta creación del Consejo coparticipado, y violando el propósito fundamental de que las resoluciones emanen de la deliberación y no de la conminación autoritaria! No se sabe cuánto puede durar la abdicación de toda divergencia y la identidad de vistas hasta en el detalle. Por enérgica que sea la profilaxis, penetración y contagios recíprocos deben producirse en una larga y accidentada convivencia. — Aun sin contar con el efecto perturbador de las renovaciones bienales. — El espíritu de partido, por sí solo, si fuera sincero, habría actuado mejor que una disciplina de cuartel que el tiempo se encargará de relajar...

IV

Por lo demás, para la minoría, mayor fracaso habría en el acomodo que en la exclusión. Nada dañaría

más a un partido popular que el sacrificio de ideas y propósitos de gobierno, para obtener posiciones. Si tal sucediese, se formaría un seudo partido opositor, tan trabajado por influencias oficiales como el netamente gubernista. "Indios amigos", según frase que fue de uso en nuestra historia no muy lejana.

Así, salvo transformaciones que no están de cierto, en puerta, —el rol de la minoría en el Consejo de Administración Nacional, puede ser análogo al de las mismas minorías en el Cuerpo Legislativo;— de fiscalización más que de colaboración.

Una fiscalización más analítica e íntima de la que cabe desde el Parlamento, donde se actúa ya frente a soluciones preparadas a situaciones creadas, a actitudes comprometidas, a nombramientos hechos... El Consejero tendrá a la vez papel más y menos importante que el Ministro presidencial. Más importante porque no se podrá despedir al huésped inoportuno. También más desembarazado, pues no sufrirá la forzosa de consentir o irse. Y será menos importante, en cuanto de su conformidad y de su firma se puede prescindir y no cabe poner precio a la permanencia. En tantos negocios desvinculados de la política palpitante, podrá actuar con mayor eficiencia; y si se suma lo que eso significa en la vida del país, pues para una cuestión política, — aun contado aquéllas en que la política tome una ingerencia indirecta — habrá muchas de orden económico o administrativo, nunca se tratará de una creación parasitaria.

Propiamente no es esto una coparticipación, aunque así se la llame, porque la mayoría del Consejo, como la del Parlamento, podrá imponer sus decisiones y nombramientos.— ¡Y ahora resulta que hasta lo podrá hacer una minoría!

V

Queda el efecto, imposible de precisar, de las renovaciones parciales y de las vicisitudes políticas. Una Constitución no debe apreciarse sólo en consideración al momento presente. La representación proporcional en el Parlamento y la coexistencia de hombres de distinta procedencia política en el Consejo podrían, con el correr del tiempo, formar nuevas mayorías.

En Inglaterra hoy son gobierno Lloyd George y Bonard Law. Ya no son ellos dos los que están frente a frente, sino que ambos contienden con Asquith y los irlandeses, que antes completaban la mayoría liberal y ahora han sido substituídos por los conservadores en la defensa del gabinete de guerra, prorrogado indefinidamente, por una verdadera coalición popular, para la obra de la reconstrucción.

Es cierto que estos gobiernos de coalición no tienen la firmeza de los otros, formados de tiempo atrás por intereses permanentes, por una orientación de ideas, una misma tendencia o por sentimientos históricos. Cuando la coalición sea exclusivo producto de la habilidad de un grupo mayor para atraerse una o más fracciones, sólo por milagro subsistirá. Pero hay sucesos, hay programas y momentos que sacan a los hombre de los viejos moldes y les marcan direcciones nuevas; y a poco que exista vida parlamentaria, tal tiene que suceder en país donde los políticos se han catalogado por el simple color de la divisa. En todo caso lo que se pierda en fuerza y duración, se ganará en tolerancia y verdad.

VI

De inmediato, pues, la misión del partido en minoría parece ser de fiscalización y sin la resonancia, dentro de este colegiado administrativo, que la tribuna da al contralor parlamentario. El eco de la opinión no se mezclará a sus deliberaciones como penetra en las grandes asambleas, por tapiados que las mayorías tengan los oídos. Eso sí, los consejeros pueden ayudar a la obra legislativa, conociendo los asuntos desde el huevo. en la intimidad de sus iniciaciones, con la posibilidad de sofocar el germen, mediante una observación acertada, de enderezar la criatura mal presentada, pero resignados también a verla crecer y salir a la calle las más de las veces, por desgarbada o fea que fuere, o les parezca.

La decisión colectiva, por la impermeabilidad de la mayoría, puede que no resulte mejor que la decisión despótica del mandatario uninominal. No obstante, habrá algún respiro en que todo el poder no se concentre en una mano; y aun cuando la influencia presidencial se filtre en el Consejo, perderá en soberbia y brutalidad, al pasar por el tamiz de la deliberación y del concierto con magistrados que no tienen puesto precario y dependiente como los ministros de hoy día.

VII

He oído otra crítica sagaz desde el punto de vista del partido de la oposición, y ya antes le dediqué en la prensa corto comentario.

Un ilustrado amigo, me decía que la coparticipación en el Consejo, con no ser más que una sombra del po-

der, le crea a aquel partido las dificultades propias de los partidos de gobierno; los que, al fin, cuando se debaten, lo hacen por el poder entero, cuya posesión plena les brinda medios de sofocar escisiones o reconstituir su unidad, acaso perjudicada en la disputa interna por la preeminencia.

La observación es justa: reconociéndola, resta saber si es bueno que los partidos queden libres de esas agitaciones, y den la idea de una unidad que sólo exista por la falta de toda cosa que hacer o disputar.

La función gubernamental —gobierno propiamente dicho u oposición— que es otra manera de gobierno— requiere saber disciplinar las fuerzas; y en la democracia la disciplina no es la obediencia a un hombre, ni siquiera a un grupo selecto: se la tiene por igualitaria y hasta envidiosa de las superioridades, aunque en los casos más felices existe una subordinación moral, siempre distante del predominio personal. La disciplina democrática es la obediencia a la ley y en los partidos a las reglas de primarias de su organización. Para tener la noción equitativa de las cosas, para contemplar con tolerancia las dificultades de gobierno, para forjar la fibra legal, es bueno este ejercicio desde la llanura, aunque se lastime algún órgano antes de ser entrenado, —no suceda que llegando un día a la montaña— allí revelase la incapacidad de gobernarse por otros procedimientos que los reprochados al adversario, en la inocencia de las vestales no maculadas por el esfuerzo de la generación.

Todo régimen libre reclama el sentimiento de responsabilidades y de energías en la masa del pueblo. Sin ella, el templo podrá ser majestuoso, pero el Dios estará ausente. Ha sufrido nuestra dignidad ante la suplanta-

ción de la voluntad de uno a la de todos: queda por aprender el *self government*, mezcla ponderada de disciplina y altivez, cuyos exactos componentes es difícil precisar, y sólo la práctica revela que se han llegado a combinar en las deseadas proporciones.

El sufragio libre es una gran cosa, y, con serlo, sólo es la mitad del camino: resta saber lo que ha de hacerse con el voto y lo que harán los ungidos por el voto.

VIII

EL PRESIDENTE Y EL CONSEJO DE ADMINISTRACION

La transacción sobre el Poder Ejecutivo. — Las ternas para la provisión de jefaturas. — La intervención en los asuntos financieros. — Atribuciones importantes que restan al Presidente. — El Presidente del Unicato, el Presidente en el régimen parlamentario y el nuevo Presidente de la Constitución.

La Constitución nueva, como la generalidad de las constituciones, repudia el colegiado para la función primaria y tradicional del gobierno, —la disposición de la fuerza pública,— en sus dos manifestaciones —Policía y Ejército,— y también para las relaciones internacionales, donde la continuidad de vistas y la reserva son condiciones indispensables. Los clásicos, desde Story o el Federalista, se recordó en el debate, para sustentar la unidad del Ejecutivo se contraen a las necesidades imprevistas o de atención rápida, — invasión del territorio, guerra exterior o interna, alteración del orden público. No se les ocurre ponderar las ventajas de la unidad tratándose de métodos escolares, construcción de obras públicas, estímulos a la industria y al comercio, cometidos a cuyo respecto, y salvo una que otra intromisión, inspirada lo más frecuentemente en el "patronato político", el Gobierno se limita a ratificar las decisiones proyectadas por cuerpos técnicos o corporaciones especializadas.

La Constitución ha zanjado el pleito entre colegialistas y unipersonalistas, primero, vedando combinaciones que podían prosperar a la sombra de la reforma, —como que las constituciones no se dictan desde la cátedra y atendiendo sólo a preceptos doctrinarios, e irrumpen a través de las fórmulas, intereses, ambiciones y pasiones disfrazadas con preferencias de escuela. Y después, en lo que se refiere a la organización permanente, ha mantenido al Presidente las funciones primarias, que el Estado ejerce desde los más remotos orígenes, abandonando al Consejo las demás.

Practicado lealmente el sistema, no desnaturalizado por compromisos de logia, cabe que la intervención de nueve personas hiciera pecar de morosidad y de alguna falta de armonía a las resoluciones del Consejo, máxime procediendo los miembros en mayoría de un partido y los de la minoría de otro, los que no coincidirán frecuentemente en la orientación política y financiera, ni en sus intereses y simpatías.

El mal se atenúa por haberse excluído de la jurisdicción del Consejo la seguridad interior y exterior, el ejército y la diplomacia; y se habría evitado en su mayor parte, con la eliminación de la hacienda. En cambio de lo que se pierda en rapidez y unidad de vistas, se ganará en templanza y moderación; y cuando todos los miembros del Consejo adhiriesen, las resoluciones tendrían a su favor la gran presunción de ser aconsejadas por la necesidad o la conveniencia pública.

La cábala, sometiendo la mayoría a la dirección de cuatro miembros y, caso de empate, a la de tres, es un remedio heroico, pues suprime la enfermedad con el paciente,—la deliberación y el contralor que se pretendía buscar en el colegiado por miedo de la disidencia.

II

Volviendo a las atribuciones presidenciales, no será limitación tan grave como molesta, la obligación de nombrar los jefes de policía de una terna, rudimento de la pretensión, calurosamente defendida, de confiar al Presidente el ejército y al Consejo las policías. Después de una larga y cruel guerra civil, para afirmar, como se decía enfáticamente, la unidad de ley, de mando y de ejército, ahora se quería que constitucionalmente la fuerza estuviera dividida y cada rama a la orden de un poder independiente. En cada caso se habría necesitado negociar la coordinación, cooperación y competencia de la policía y del ejército, y hasta hubiese existido el cabe de una batalla perfectamente constitucional entre las dos entidades armadas!

Al partido implacable en sostener la unidad del mando pertenece, pues, la exigencia de ese procedimiento de las ternas, susceptible de producir conflictos cuando Presidente y Consejo, en el curso del tiempo, hayan roto el cordón umbilical que los ligará, en el principio, a la misma placenta.

En la práctica, el Presidente será dueño del empleo, toda vez que no se le ha puesto valla para la destitución. Si ningún candidato le agradase y debiese efectuar una provisión con persona no grata, al día siguiente podría revocarla. Cierto que debería pedir terna nueva, pero, para no volver a empezar, el Consejo habrá de contemplar bastante las preferencias del Presidente; y el nombrado, cualquiera sea el origen de su indicación, deberá seguir las aguas de quien lo puede eliminar sin explicaciones ni consultas. Es posible que todo no sea para mal, y que, ante la pers-

pectiva de no hacer una sustitución enteramente a sus anchas, el Presidente alguna vez se detenga y no saque a un buen Jefe Político; pero, en suma, las reparticiones policiales le han de responder, y, en caso de discrepancia de criterio o de rivalidad con el Consejo, tal vez veamos en las Jefaturas prolongados interinatos de Oficiales 1os.

Cometida la proposición de la terna a una autoridad central, no les ofrece a los vecindarios garantía alguna. En el porvenir, si este régimen se mantuviese, su sana orientación sería esa: que los vecindarios propusieran, ya que no nombrasen, su gobierno directo. ¿Pues no somos tan amigos de los plebiscitos y de las iniciativas populares?

III

La atribución principal del Consejo será el manejo de la hacienda pública.

Tanto por mantener la unidad de la administración, como rindiendo tributo al ambiente y hasta a la perversión de las ideas en medio siglo de feroz presidencialismo, yo habría reservado al Jefe del Estado un dominio más extenso en ese mundo del presupuesto y en el ejercicio del patronato, como llaman los americanos a la provisión de los empleos... Acaso un Presidente que no tenga a dar sino los puestos policiales, los mandos en el ejército, los consulados y varias plenipotencias, va a parecer o sus propios ojos y los del *entourage* un ser poco poderoso y distante del formidable Presidente sudamericano.

Estamos tan acostumbrados a esta faz de todo gobierno y es tan vital el rol del dinero, que nos cuesta concebir un Presidente sin la facultad de preparar el

presupuesto, de percibir y distribuir las rentas y de nombrar los empleados.

Por nuestra parte, insistimos en que no se quitase toda atribución financiera al Jefe del Estado, y en que hasta sería peligroso, en los oscuros o difíciles, que pudiera exhibirse como el único sin culpa en cuanto dislate se hiciese o desgracia ocurriera. Al fin se ha preceptuado que la opinión presidencial será requerida en todos los asuntos esenciales de hacienda, —preparación del presupuesto, moneda, comercio internacional, empréstitos, impuestos— con el objeto de que si el Presidente fuese opuesto el Consejo no podría llevar adelante la iniciativa sino con dos tercios de votos. Dada la composición de este cuerpo, integrado con seis miembros electos por un partido y tres por otro, el veto especial del Presidente, siendo fundado, fácilmente habrá de tornarse decisivo, y el mismo compromiso caería a pedazos —fuera de que un Presidente uruguayo jamás ha de estar desprovisto de partidarios en el Cuerpo Legislativo, al que corresponde la sanción definitiva.— El Presidente, por el arreglo aceptado, no queda, pues, desvinculado de las finanzas, sino del pequeño manejo de los asuntos.

V

Hay que reconocer que el nuevo sistema tiene dificultades de adaptación al ambiente, y que las ha aumentado esta inclusión de la hacienda en las atribuciones del Consejo, por la imposibilidad de abstraer en ningún negocio público el aspecto financiero. Pongamos cualquier ejemplo — el caso de la huelga: hay que garantir a los que quieran y a los que no quieran

trabajar. Hay la mediación para concertar el justo salario. En los servicios públicos, tranvías, ferrocarriles, puertos, la huelga puede relacionarse con las tarifas oficiales. Si el criterio del Presidente y del Consejo no coincidiesen y uno tirase por los obreros y el otro por los patrones, o simplemente las medidas fuesen desencontradas, el desbarajuste puede ser grande. Y así de tantos casos: un tratado de comercio, un empréstito de Estado, es tarea por excelencia del Ministro de Relaciones Exteriores, pero ¿no están solidarizados el crédito, el impuesto, la banca, la producción?

Pues si este dominio financiero es tan interesante y obsesionante, veamos de recobrarlo, acaso dirían nuestros Presidentes, como se han tomado, por parecidas razones, la mayoría de ambas Cámaras Legislativas, y no se imaginan que puedan pasarse sin ellas. Vaya el ejemplo para que algún necio no me reproche de abrirles el apetito! Por eso, aunque la hacienda pública quedase substraída a su dirección inmediata, ha sido preferible, darle al Presidente abiertamente voto en la materia, y que entre por la puerta en vez de colarse por la ventana.

Gozará, pues, en la materia, de una influencia legítima, ya que la Constitución ha querido que la tenga, para comprometer su responsabilidad y para que no desaparezca la unidad de vistas indispensable en el Gobierno de un país; pero esa influencia debe pasar a través de otros altos magistrados a los que no puede remover como a los Ministros.

Algo debe limitarlo esto, porque toda Constitución, todo sistema, tienen su lógica y su principio de acción, y, una vez en movimiento, no es dable reducirlos a cero. Las circunstancias en que toque desenvol-

verse a estas nuevas instituciones marcarán su suerte. En tiempos tranquilos y de respeto mediano a la ley y al voto, el papel del Consejo crecería, con la preponderancia de los asuntos que le están cometidos, —obras públicas, instrucción, industria, administración.— En tiempos de agitación y de guerra, el mismo Presidente de los Estados Unidos se erige poco menos que en dictador: las necesidades del orden y de la defensa priman sobre las demás y todos los rodajes tienden a subordinársele, de hecho o de derecho. ¿Quién va a impedir entonces que la espada se apodere de la bolsa?

VI

Mucho pueden hacer la adaptación y el temperamento político. Un popular comentador de las instituciones americanas, decía que "pocos Presidentes de su país no preferirían ser relevados de las molestias y animosidades que engendra la provisión de empleos"; y hay la anécdota del amigo que leyendo en el rostro de Lincoln la mayor preocupación y disgusto, le interrogó si había malas noticias de la guerra, y obtuvo la respuesta de que no era la tremenda conflagración interna lo que le desesperaba ese día, sino a quién había de dar un empleo de correos, cuando dos senadores influyentes lo disputaban terriblemente.

Es de temer que los nuestros sean de peor gusto del que Grinke supone a los Presidentes yankees. — Será algo brusca la transición de los Presidentes metidos en todos los detalles de la Administración, proveyendo personalmente desde los altos administradores a los porteros, al nuevo Presidente de la Constitución, recluido en la dirección del ejército, de la policía, de

las relaciones exteriores. — Se solazará con verse libre de las incomodidades y fatigas de lo pequeño, y poderse dedicar a la contemplación, desde un plano elevado, de la vida nacional y de las necesidades vitales de su "pueblo"?...

En países como Inglaterra, Italia, Francia, basta para llenar la existencia más encumbrada y que no se reputa ociosa, esa parte ilegislable, esa suerte de atribuciones y de poder difuso, únicos que allá restan al Jefe de Estado. — la representación del país, el aliento de las artes, de las ciencias, de las invenciones, llevar la voz de la Nación, — porque ante el concepto popular, amante de las personificaciones, el Presidente no puede ser sustituído por gabinetes o asambleas, y al lado de la parte eficiente de la Constitución en que los magistrados operan según poderes y facultades definidos, hay esta otra parte que Bagehot ha llamado la parte imponente y cuyo desempeño por un Sadí Carnot o un Poincaré, adquiere grandiosidad y también eficacia sobre la política, la sociedad y las costumbres.

Agréguese a eso, en nuestro caso, la suma de poder que le es todavía reservada al Presidente, y la influencia que le propicia la tradición nacional, hecha a encarnar en él todo el gobierno. Nunca será *le cochon a engraiser* del Vice, ni la *excelencia superflua* del Presidente parlamentario. — que tampoco es tan así como expresan esos juicios simplistas y despectivos. Es posible que un fatuo considerase su autoridad muy disminuída por la nueva Constitución. — Bien podrá consolarse con que Clemenceau vería colmadas sus aspiraciones con un puesto de mando mucho menos eficiente!

Para un magistrado verdaderamente republicano y de elevado espíritu, la alta representación del país dentro y fuera, el cuidado del orden público, la disciplina del ejército y la indicación circunspecta de vistas en materia económica y financiera será un destino más halagador que la de ese gran personaje, asediado de miserias, al que se le va el tiempo en poner y sacar empleados, en la intriga política y en echar firmas en barbecho.

En materia de regularidad de los gastos y de unidad de presupuesto, para citar un ejemplo, la sola circunstancia de la intervención presidencial puede hacer cesar corruptelas introducidas en los últimos tiempos. Hoy no hay una ley anual de gastos sino decenas de leyes, por las cuales se va parcialmente modificando el presupuesto vigente desde hace años y rehaciéndolo día a día, sin que los legisladores ni el país tengan ya la noción del total de las erogaciones ni de su equilibrio con las rentas, salvo la impresión punzante que deja la consolidación de los déficit ininterrumpidos. Esa no es, sin duda, la causa, pero es un factor más de desorden y desequilibrio. Por gastador que sea un Gobierno y por displicente que sea una Asamblea, no le sería tan fácil aumentar el presupuesto de una vez en un par de millones, como le es irlo elevando día a día y diluyendo el aumento en una serie de sanciones, que no sacuden al país. Claro está que el contralor presidencial estaría burlado si, a pretexto de ser leyes parciales, los proyectos causando gastos se continuasen, sin la consulta del Presidente; y que la consulta constante a éste, será a su vez un procedimiento incómodo, moroso y hasta depresivo. a intervención presidencial puede, pues, im-

poner la preparación regular de la ley de las leyes, como suele ser llamada, a la par de la Constitución, la ley de Presupuesto General de Gastos. — Y así en tantos casos. — Por las atribuciones que le restan y por la tradición del puesto, la influencia presidencial puede ser todavía muy grande, pero requerirá para ejercerla otra capacidad y otro don de gentes que la presidencia del Unicato, que todo podía resolverlo a golpes de autoridad y por intromisiones indebidas;— todo menos la crisis que se aproximaba en un país resuelto a reivindicar la dirección de sus destinos.

IX

LA ORGANIZACION MINISTERIAL

La responsabilidad ministerial, presidencial y del Consejo. — Este podría pasarse sin ministros. — El Consejo Federal suizo. — El Directorio. — La compatibilidad de los cargos de Ministro y Legislador.

Al principio muchas ideas de reforma estribaban en aumentar la importancia de los Ministros, reducidos en la actualidad al papel de secretarios, sin significación política. Hasta se había pensado, en alguno de los proyectos, organizar el Consejo de Ministros y señalar casuísticamente los asuntos materia de acuerdo general.

Piénsese como se quiera sobre este asunto, es evidente que si con la nueva Constitución el rol político de los ministros no desaparece y puede relevarse con el volumen del Secretario de Estado, queda más esfumado y menos cabrá hablar de una responsabilidad ministerial, tras de la cual pueda ocultarse la del Presidente.

Si cuando se trataba de todo el Gobierno, en sus múltiples tareas, con la especialización de tantos Ministerios como ramas del servicio, era dable pensar en un régimen que hiciera recaer sobre los Ministros la culpa de tal resolución o actitud, la ficción ya sería engaño manifiesto con relación a un Presidente que sólo tendrá bajo su dependencia la policía, la fuerza y las relaciones exteriores. Siempre estará el Presidente en causa; siempre será él el inculpado; siempre

habrá intervenido por algo más que deferencia al Ministro.

Y cuando se trate de un Ministro del Consejo. el caso es más claro.

El Presidente parlamentario puede tener rol simplemente moderador, representativo del Gobierno y hasta cierto punto, ser ajeno al acto ejecutado por la voluntad y bajo la responsabilidad de un Ministro. —El Consejo es múltiple y lo es para que delibere, y su resolución sea controlada y asumida por la mayoría de los miembros. De esta mayoría o de todo el Consejo, si no hubiese discordia, será, pues, la culpa o el mérito, sin que valiese la iniciativa del aislado Ministro frente a nueve consejeros.

Nunca sería mejor el caso de aplicar el principio inglés según el cual, aunque una mala medida hubiese sido propuesta por la minoría, una vez votada, la responsabilidad no será de ella sino de la mayoría, puesto que pudo y debió rechazarla! Podrá suceder dentro de este régimen colegiado que hasta sean más talentosos los ministros, por la necesidad de preparar los asuntos y defenderlos de las múltiples observaciones que pudieran presentarles los miembros del Consejo. Preparados, ilustrados, laboriosos, — nunca pasarán de meros secretarios, presionados por una resolución colectiva.

II

Por eso y por muchas otras razones, cabe preguntarse si el Consejo debería tener Ministros propiamente dichos. Desde luego, siendo él quien resuelve, justo sería que sus miembros afrontasen la responsabilidad y concurriesen a la Cámara y al Senado. Les será más

fácil que en el régimen actual, siendo tantos. Ahora es frecuente el caso de un buen administrador pero carente de dotes oratorias, aun tan modestas como se requieren para dar explicaciones. El Consejo designaría el miembro que reputase más lenguaraz o más indicado para el asunto. — La nueva Constitución los faculta ya para asistir a las sesiones de las Cámaras. No siendo más que un componente de un poder colegiado, no es el caso del jefe de Estado, cuya presencia podría ejercer presión y cuya investidura no debe rozarse en los debates, — de Thiers, subyugando al Parlamento francés, después de haber libertado el territorio!

Por otro de los artículos la Constitución se pone en el caso de que el Consejo tenga ministros, pero deja librada su existencia y número a la ley, a diferencia de lo que hace con los tres que corresponden al Presidente de la República. La ley podría, pues, no crear ningún ministro del Consejo, o reducir su número.

III

Se sabe que los dos sistemas han existido. En Suiza, el Consejo Federal no se concreta a lo más administrativo como nuestro Consejo, sino que comprende toda la Administración Nacional; y sus miembros se reparten las funciones, guerra, policía, diplomacia, industria, etc. Si, pues los siete miembros del Consejo Federal pueden distribuirse todo el gobierno, cabría hacerlo aquí entre los nueve Consejeros, y si se adujese que allá simplifica la tarea el régimen federal y descentralizado, cabría replicar que aquí la simplifica también la reducción y la división bi-partita de atribuciones entre el Presidente y el Consejo.—Más cerca se

estará, pues, del Consejo Federal suizo que del Directorio francés, soportando el peso íntegro del gobierno político y administrativo de un gran país en la época de mayor complicación y transformación del Estado, saliendo de la Convención y con la amenaza de Bonaparte.— Todavía les aliviará la tarea esa disposición que obliga a administrar por consejos autónomos los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas. O este artículo será para la galería, o esos servicios no reclamarán del Consejo Superior sino una alta y generalísima vigilancia. Nada impedirá que el Presidente del Banco de la República o de cualquiera de esas instituciones, el Director del Consejo de Enseñanza Primaria, el Rector de la Universidad, el Presidente de la Asistencia Pública, comunicasen directamente con el Presidente del Consejo o con el miembro que el Consejo designase, o aún con el Consejo en pleno, cuando la importancia del asunto lo requiriese. Este contacto directo, en una u otra forma, se volverá con frecuencia indispensable, y será garantía de la autonomía, que podría padecer y ser escamoteada por la interposición forzada por un ministro; fuera de que el conocimiento inmediato de los asuntos por los Consejeros les daría un sentido de la realidad de las cosas de otro modo interesante que los datos de segunda mano.

Los suizos han sabido realizar la economía que significa la refundición de los Ministros en el Consejo Federal — no desdeñable aún para países que no estén afligidos por déficit crónico. Han prevenido también la dificultad de que este sistema atiborre de pequeñas atenciones al Consejo y lo convierta de corpo-

ración deliberativa, en mera yuxtaposición de Ministros, cada uno ocupado en su especialidad. Para lo primero, se reparten los asuntos, a efecto de sustanciarlos, informarlos y traerlos a resolución. Se comprende bien que lo interesante es la deliberación colegiada del negocio y que su trámite rara vez puede ser materia de consultas. Para evitar lo segundo, los miembros del Consejo Federal establecen la rotación anual en los distintos servicios, de suerte que sucesivamente vayan conociendo toda la administración y no existan otras especializaciones que las que serán inevitables siempre: la de los hombres con preparación o vocación por determinadas materias.

El ocuparse directamente de la Administración pública, daría otra consideración al Consejo que si llega a estrenarse como un cuerpo de canónigos ociosos, costando al erario entrampado, centenares de miles de pesos.

Si el celo por el principio colegialista fuese tanto y se temiese delegar la tramitación o solución de los asuntos pequeños — que de otro modo irían a los Ministros (y pequeños en sí mismos los asuntos pueden ser importantes en conjunto o por su significado), siendo tan numeroso el personal del Consejo cabría distribuirlo en tres salas — hasta conservando siempre la representación de minorías— y facilitar así el despacho de la parte minúscula o de trámite. Sería una organización parecida a la de una Cámara poco numerosa como nuestro Senado, en el que comisiones de corto número de miembros facilitan el despacho, informan, se especializan sus miembros y hasta se eligen según sus preferencias, que no pueden ni deben sofocarse, sin que esto dañe ni quite nada a la deliberación definitiva en que todos los miembros intervienen.

Cuando menos debería ser facultativo del Consejo el llenar los ministerios con personas extrañas, o cometer *ad-interim* el desempeño de las carteras a algunos de sus miembros, o a una Comisión delegada de su seno. Los hombres no abundan en ninguna parte y menos en un país tan pequeño y dividido en tantas fracciones políticas que los vuelven "no deseables".

Puede, pues, sentir el Consejo la necesidad de penetrar directamente en la Administración, de no confiar a otro la ejecución de un plan, y querer que lo realice el mismo que lo concibió. — Para hacer esto posible, la ley podría darle esa opción que lejos de ir contra el texto constitucional, armonizaría con la disposición autorizando a sus miembros para asistir a las sesiones de las Cámaras y defender sus proyectos o actitudes. ¿Por qué esta facultad de hacerse representar ante el Cuerpo Legislativo por uno de sus miembros, si fuera forzosa la designación de ministros y cuando éstos, en los demás regímenes, son los órganos de comunicación entre la Asamblea y el Ejecutivo?

Es que se ha considerado que habrá momentos y asuntos en que un Consejero tendría más preparación, más dominio del negocio, más autoridad y confianza de sus colegas que cualquier otro. Pues lo que se dice de la preparación de un proyecto o de un plan cabe también de su ejecución.

IV

El Consejo es electo en votación directa del pueblo y tiene, por su investidura legal, igual representación de poder originario que la Asamblea. Tanto como sus cometidos la elección popular le imprimirá marcado

carácter político y hará más difícil todavía de concebir que existan ministros interpuestos entre él y el Cuerpo Legislativo, con otro rol que el de simples órganos de comunicación, perfecta y ventajosamente sustituíbles, por la mayor autoridad de la investidura, con los miembros mismos del Consejo.

Librada la elección al pueblo, serán influencias políticas las determinantes de la proclamación, por más que las facultades más numerosas del Cuerpo, reclamen, no la exclusión de los políticos, pero al menos su matiz con hombres de administración y de negocios. Cuando proyecté ante la Comisión de Constitución un esbozo de Consejo, sin ingerencia en las policías, ni la hacienda, para acentuarle su aspecto administrativo, le mantenía, según se ha conservado, la renovación por terceras partes, a fin de mantener la tradición administrativa, y lo hacía elegible por voto incompleto, confiando la designación a la Asamblea Nacional. Si en el seno de ésta predominarán también las influencias políticas, cabría que no lo fueran tan en absoluto como en la elección popular y directa, aunque la cuestión habría sido sólo de grado.

V

En suma, por la nueva Constitución el concepto de los Ministros de Estado, con entidad y responsabilidad política, no será relevado. Si se trata de atribuciones del Consejo, por definición, ha de dar vida al acto gubernativo la deliberación que le precede, y nana valdría echar, censurar o criticar especialmente al Ministro refrendatario, dejando intacto el *block,* — verdaderamente responsable y sobre el que habría

que actuar por los medios legales o de opinión, para que modificara su conducta, o para infundirle nueva vida en la renovación bienal. — Si se trata de atribuciones del Presidente de la República, son tan sencillas e importantes a la vez que su responsabilidad estará siempre en causa; y, por lo tanto, o se reacciona y se influye sobre el Presidente, o apenas será sensible la censura del Ministro. Sin embargo, la necesidad de la existencia de Ministros del Presidente para el despacho y para la comunicación con el Cuerpo Legislativo está de otro modo justificada que tratándose del Consejo.

VI

Por esto mismo ha perdido buena parte de su importancia —que nunca fué mucha— la cuestión de la compatibilidad del cargo de Ministro y de legislador. —La Constitución del año 30, siguiendo a la generalidad de las Constituciones de tipo presidencial, declaraba incompatibles esas funciones, como medio de mantener la separación de los Poderes. En la realidad de las cosas la influencia del Ejecutivo sobre el Parlamento no consistirá en las pocas bancas que pueden ocupar los ministros y que abandonarían durante el tiempo que desempeñen funciones ministeriales. Sólo en el Senado eso podría tener alguna eficacia, por el número reducido del Cuerpo, y, por lo demás, siempre tiene el Presidente la misma influencia por senadores tan adictos como si fueran Ministros.

En cuanto a éstos, aunque no ha de creerse que la conservación de una banca entone su autoridad, no hay duda que dado el medio en que generalmente se proveen las carteras, un ministro conservaría mayor

independencia si, caso de no atenderse sus opiniones, en vez de irse a su casa, se volviese a su banca. — Y no me refiero sólo a la situación material sino a la moral de un hombre público, no expuesto así a ser anulado o puesto fuera de juego y que podrá continuar desde el Parlamento defendiendo sus mismas ideas, y hacer sentir tal vez al gobernante el error de no haberle escuchado.

Puede también haber casos de una gestión, por motivos de interés transitorio, que no deben imponer la pérdida de la banca; o en que la necesidad de desprenderse de ésta, dificulte el prestar ese servicio al Gobierno.

El no inutilizar demasiados hombres por razón de las incompatibilidades, está lejos de ser consideración insignificante, en un país pequeño y cuando tan formidable estado mayor de altos magistrados y funcionarios se ha ido formando. — En los Estados Unidos, si bien por otras causas (por lo que allí absorben de inteligencias superiores la industria, el comercio y la banca), se señala esa falta de hombres preparados como una causa de la mediocridad del personal político!

De aquí que haya sido menester también establecer la compatibilidad del cargo de Consejero suplente con el de legislador, quedando el senador o representante suspendido en sus funciones legislativas y pudiendo la Cámara respectiva, a su vez, mientras dure la suspensión, convocar al otro suplente.

Aunque salga del tema agregaremos que con el mismo propósito de no inhabilitar hombres en cuanto tal inhabilitación no sea indispensable al funcionamiento de los Poderes públicos, se ha establecido que la inca-

pacidad para el cargo de legislador, dimana del desempeño de empleos dependientes del Ejecutivo, es para el ejercicio del puesto, y no impide, como en la Constitución vigente, la elegibilidad. Salvo que se trate de los empleos exceptuados por la presión que desde ellos se puede ejercer, como el de Jefe Político, militar con mando de fuerzas, Juez Letrado o Agente Fiscal. — Poco importa, en efecto, que el día de la elección el diputado o senador estén desempeñando un empleo, siempre que lo renuncien al ocupar la banca y no vuelvan a tener puesto en la Administración durante el desempeño del mandato.

X

CONFLICTOS DE PODERES

No hay temor de conflictos armados. — La Asamblea juez de los conflictos. — Los conflictos serios degenerarían en conflictos entre Presidente y Asamblea. — Los conflictos son el precio de las garantías constitucionales — El principio de la unidad de gobierno sólo existe completo en el régimen parlamentario. — Dispersión del poder en los Estados de la Unión Americana. — Dificultades indudables del sistema y condiciones cívicas que requiere. — Lo que teníamos antes.

En la discusión del pacto, más que la absorción del Consejo, se temieron los conflictos entre los dos poderes administrativos.

La probabilidad de rozamientos no se ha desconocido; pero, dados los intereses de presente y de futuro que estaban en juego, lo que podía hacernos retroceder es el temor de un conflicto capaz de llevar a la conflagración, y eso sólo puede ocurrir entre poderes armados o que puedan fácilmente armarse, y cuando no hay una regla para decidir las competencias, o esa regla es desacatada.

Tremendo, díje por mi parte, el conflicto entre el Poder Federal de los Estados Unidos y los Confederados del Sur, porque éstos entendían que tenían el derecho de segregarse de la Unión cuando quisieran, y por sus Constituciones podían convocar las milicias, sangriento el conflicto entre Buenos Aires y las Provincias, que sólo se resolvió en primera instancia en Cepeda y en segunda en Pavón; muy difícil, aunque yo no creí en una guerra inevitable, la situación creada

en la República cuando los dos partidos estaban armados y en posiciones oficiales, en virtud de pactos o compromisos. Pero este Consejo Superior de Administración, después de las modificaciones que sufrio en la Comisión del Acuerdo, no tiene un soldado, no tiene un policiano bajo sus órdenes; no tiene sino la autoridad que le dé la ley y la que sepa conquistarse con su conducta acertada.

Podrá agregarse que tiene también la influencia de los puestos y del dinero que maneja, y yo lo he de reconocer, porque no he de creer menos pecaminosos a los hombres en el Consejo que estando en la Presidencia de la República; pero sus pecados serán menos mortales con otro poder en frente que le hace competencia, y tratándose de una organización pluripersonal donde ni siquiera hay homogeneidad política.

II

¿Qué puede, pues, hacer el Consejo Superior en el caso de que viera sus facultades desconocidas, o se sintiera, por cualquier razón, en pugna con el Presidente?

La regla está indicada: hay que ir a la Asamblea General para que decida, y es la Asamblea General la que vendría a ser relevada por esta combinación política. La unidad habría de arrancar de ella. Esa unidad no será ya la otra, de la que todos estamos saturados hasta el pelo. Esa de que el barco y todos seamos arrastrados siempre por el mismo timonel, no por la razón que tenga, no por el prestigio que tenga, sino porque ha conseguido elevarse hasta la Presidencia de la República.

Sólo en el sistema parlamentario, hay una organización de gran unidad de gobierno, pues el gabinete, en tanto que merece la confianza y tiene la mayoría de la Cámara. hace las leyes, y hace la Administración; pero fuera de ahí, en el sistema presidencial, no existe tal unidad.

En Estados Unidos, dice el actual Presidente, el gobierno es ejercido en realidad por cuarenta y tantas Comisiones de la Cámara de Representantes. No es un ideal, pero al fin la Constitución de los Estados Unidos ha sido declarada por uno que entendía algo en materia de Constitución, como Gladstone, la obra más perfecta en materia política que haya surgido de la cabeza de los hombres.

Todo, pues, en asuntos de gobierno, no está en ese culto de la unidad; hay que apreciar en algo, también, la diversidad, que significa contralor y limitación.

Quien merezca la confianza del Cuerpo Legislativo, esté adentro o afuera de él, esté, como Wilson, en la Presidencia o en frente de la Presidencia, como los representantes que enjuiciaron a Johnson, será el timonel... Las decisiones del Cuerpo Legislativo resuelven los conflictos, a ellas habrá que estarse y la unidad del gobierno, en lo fundamental, habría sido adquirida por este medio.

¿Qué va a suceder cuando se recurra a la Asamblea? Sí, como lo ha hecho hasta aquí, decide los asuntos a favor del Presidente, es claro que no hay conflicto temible; y si los decidiese a favor del Consejo de Administración, tampoco lo habría, porque no es tan así que los Presidentes estén dispuestos a llevarse a la Asamblea por delante.

El caso más grave que podría presentarse es el de un asunto muy vital en que la Asamblea General se

hubiera decidido en el sentido del Consejo; pero entonces, nótese que el conflicto ya no es entre el Poder Ejecutivo principal y el Consejo, sino que ha degenerado en conflicto entre el Presidente y el Poder Legislativo, y a ese conflicto no se le ha encontrado remedio dentro del régimen presidencial. En el sistema parlamentario hay el recurso de la apelación al pueblo; éste decide, entonces, con la vuelta de los diputados, o enviando otros, según sea el Gobierno o el Parlamento disuelto quien ha tenido la razón; y la gravedad de tal procedimiento, en una democracia incipiente, es una de las razones que se han tenido para no implantar en cualquier parte el parlamentarismo.

En el régimen presidencial, no hay solución legal, y cuanto más puro es el régimen, más difícil es todavía resolver conflictos de ese género. Ahí está uno planteado continuamente ahora (en 1917), en la República Argentina entre el Presidente doctor Irigoyen y las dos ramas del Cuerpo Legislativo, con mayoría adversa, y complicaciones tan graves como la intervención en la Provincia de Buenos Aires.

En el régimen presidencial no hay más medio de obviar estos conflictos que algún procedimiento empírico y de inseguros resultados, como el de que las elecciones de los dos Poderes se verifiquen al mismo tiempo, de suerte que siendo traídos por la misma corriente popular, puedan armonizar más fácilmente. Rota la armonía, hay que vivir como se pueda, hasta ver si otra renovación la restablece. Existen, sí, los otros grandes recursos, pero esos no se legislan: el respeto de la opinión pública, el amor a la legalidad, que el Ejército sea Ejército nacional no Ejército de partido o de círculo, de modo que nadie pueda pensar en él como instrumento de dominación personal.

Se agregó que podía haber rozamientos si los nombramientos del Consejo fueran inspirados en una tendencia política muy distinta de la que tenga el Presidente de la República. ¡Pero, señor! ¡Eso tiene que suceder en cualquier país libre! Si hay Poder Judicial, si hay Municipalidades, si hay Asambleas, si hay corporaciones autónomas, el Presidente deberá soportar que frecuentemente los nombramientos no coincidan con sus orientaciones políticas. Y si alguna vez sucediese que en un momento electoral no coincida el traslado de un batallón con el de una cuadrilla de obras públicas, yo no me encontraría desolado porque se neutralicen dos elementos que conspiran contra la legalidad del sufragio y la soberanía del país.

No existe régimen, dice Bryce, en el que no hayan de ocurrir conflictos. Los conflictos existen bajo todos los regímenes políticos, salvo uno, agrega, el de una autoridad absoluta. Entonces no ocurren conflictos: todo va en el mejor de los mundos. Con el unicato no habría sino, muy de vez en cuando, uno de esos conflictos que se llaman revoluciones. El riesgo de los conflictos, agrega el eminente pensador, es el precio que paga la Nación por las garantías de sus rodajes constitucionales".

III

Por mi parte, repetiré que el riesgo verdaderamente temible es el zarpazo que amaga a todos los cuerpos políticos y convierte a Cámara, Senado, Asambleas, Cortes y Juntas, en simples rodajes movidos por el *Deus ex machina*.

Si lográsemos en los hombres representativos y en el Parlamento la ponderación para regular el movi-

miento de los poderes, la creación del Poder Administrativo, en vez de ser obstáculo, facilitaría el equilibrio de las fuerzas y el gobierno de opinión. En los Estados de la Unión Americana el principio de la unidad de la administración pública ha sido tanto o más derogado que por esta reforma. Las constituciones de los Estados instituyen comisiones de elección popular, independientes del gobernador o Ejecutivo principal, como llaman, para dirigir la instrucción pública, las cárceles, las tierras públicas, las universidades, los canales, tan importantes en el Estado de Nueva York. Algunas de ellas eligen también popularmente al Tesorero del Estado, que ejerce las veces de Ministro de Hacienda, por tiempo definido y sólo puede ser suspendido en caso de falta por el Gobernador.

Federico Grimke, en "Su naturaleza y tendencia de las instituciones libres" ya nos había percatado de no tomar de un modo tan absoluto el concepto de la unidad del Poder Ejecutivo. "La máxima de que el Ejecutivo debe ser uno, decía, es solamente verdadera en el gobierno despótico". Caben tres planes para proveer los empleos públicos: el de las monarquías, donde todos los nombra una persona; el del Ejecutivo federal, donde el Presidente nombra, sujeto a la aprobación o rechazo por el Senado; o el de los gobiernos de Estado de América, en que el nombramiento de los empleados puede provenir de distinta fuente, en cuyo caso, desde el más elevado hasta el más bajo, serán independientes uno de otro, así como de la cabeza del Estado. Estos planes, agrega, disminuyen la máxima de que el Ejecutivo debe ser uno. Por eso en algunas de las Constituciones de los Estados se usa este len-

guaje: "El Poder Ejecutivo principal será investido en un gobernador"... Y hay constituciones que colocan el nombramiento de algunos de los empleados administrativos bajo el título del Poder Ejecutivo, mientras que a los demás los ponen aparte, bajo un título cualquiera".

El traductor de Grimke, nuestro conocido de las aulas, Florentino González, profesor de la Universidad de Buenos Aires, citando a aquél, nos decía en sus ya viejas *Lecciones*, que la convicción de la necesidad de que más de una persona tenga participación en el Poder Ejecutivo — para evitar su poder absorbente — ha sido causa de que muchos de los Estados que al principio de la Unión habían calcado sus constituciones sobre el modelo de la nacional, han dispuesto en ellas que el poder ejecutivo principal (no todo el poder ejecutivo) será ejercido por un gobernador; y que en el Estado de Ohío (y en varios otros) la Constitución establece que el Departamento del Tesoro estará a cargo de un empleado completamente independiente del Gobernador, quien no tiene sobre él ningún contralor. Puede así decirse, agrega, que hay un Ejecutivo para los negocios financieros y otro para los demás... El gobernador, que ejerce el principal Poder Ejecutivo, tiene el derecho de librar contra el Tesoro, las sumas que autoriza el presupuesto, pero sus libramientos son cubiertos por un funcionario que no nombra él sino el pueblo, y que no está obligado a pagarlos, si no están autorizados por la ley. Los que tengan alguna noticia, concluía González, del modo cómo se manejan los fondos públicos, por funcionarios que nombra y remueve el primer magistrado, no podrán menos que reconocer el mérito del arreglo...

"Las constituciones por lo menos de siete Estados, decía Woodrow Wilson, cuando era profesor de la Universidad de Princetown, reconocen francamente la dispersión de la autoridad constitucional, que presentamos como característica del sistema de los Estados Americanos. Así la Constitución de Alabama dispone que el Poder Ejecutivo se compone del Gobernador, del Secretario de Estado, del Tesorero del Estado, del controlador del Estado, del Attorney General, del Superintendente de la Enseñanza y del *Shériff* para cada condado. Las constituciones de Arkansas, del Colorado, del Illinois, del Minnesota, de Pennsylvania y de Tejas, hacen enumeraciones análogas. La Constitución de 1868 de la Florida dispone que el Gobernador sería asistido de un gabinete de funcionarios administrativos, nombrados por el mismo, mediante confirmación del Senado, pero daba a esos funcionarios atribuciones que de hecho los erigían, no en sus adjuntos, sino en sus colegas." [1]

Y el profesor Goodnow, citado en su elocuente discurso de la Constituyente por el doctor Juan A. Ramírez, condensa claramente la desviación de estas constituciones de la clásica regla de la división de los poderes, que si se elevaron a tres, para concluir con el despotismo de los reyes, no se ve, en principio al menos, por qué no se han de remontar a cuatro, cuando la división en tres resulta insuficiente para concluir con el despotismo de los presidentes, por el aumento enorme que las funciones nuevas del Estado han llevado y siguen llevando todos los días al poder exclusivamente encargado de la Administración:

1 *Woodrow* Wilson: *El Estado*, tomo III pág 251.

"Algunas de las constituciones de los Estados, dice, han sido bastante sinceras para declarar cuál es la verdadera posición del Gobernador, y cuál la de los Jefes de los Departamentos y consagran un artículo a los funcionarios administrativos, entre los cuales no se incluye al Gobernador. Pero reconózcanlo o no las instituciones, es el hecho de que Gobernador no es el jefe de la Administración en las regiones de la Unión Americana. El derecho administrativo americano ha agregado a la famosa trinidad de Montesquieu, un cuarto poder: el Poder Administrativo, que es independiente casi en absoluto del Poder Ejecutivo, y por lo que se refiere a la Administración Central, se asigna a funcionarios, no sólo independientes del Gobernador, sino también unos de otros".

La dispersión, como dice el actual Presidente americano, de la autoridad ejecutiva en los Estados de la Unión, es una cosa bien distinta, —es lo contrario— de la concentración que, en nuestro país, se proyectó transferir íntegramente al Colegiado. En éste se vaciaban, sin quitar una, todas las atribuciones enormes del Presidente actual, — el monstruo tendría varias cabezas, pero la monstruosidad del poder pulpo, subsistía. Formada una mayoría, con la facilidad que presta el espíritu de cuerpo, máxime siendo éste de escaso número, el interés político o personal podría hacer a la autoridad colegiada tan despótica, absorbente y exclusivista, como cualquier gobierno unipersonal. Los ejemplos históricos abundan —Consejos de Venecia, Comité de Salud Pública— de que la dilución de la responsabilidad los hace más temibles que a cualquier tirano.

El parentesco del plan transaccional de la nueva Constitución, será más bien con estas constituciones

americanas, aunque, por cierto, hayan contribuido al engendro criollo, motivos menos doctrinarios!

IV

Interesa, pues, saber cómo se las componen para marchar con sistema mucho más complicado, pues mientras aquí se ha dividido en dos la administración y la influencia, ellos "las dispersan", como escribe Wilson.

La receta es muy sencillla, pero tiene dificultades de aplicación por su misma sencillez...

Las leyes, dice el autor Presidente, no dan a ningún funcionario, central o local, poder discrecionario que sea considerable, y, en tanto que es hacedero, dirigen a cada uno de aquéllos en todos los actos de su administración, pero no existe jerarquía alguna entre un funcionario y la ley.

"Las diversas atribuciones del Poder Ejecutivo están dispersas, debiendo cada funcionario observar, por así decirlo, la ley que le concierne. *El contralor ejercido por la legislación es tan completo, la práctica y la conciencia legales, el sentido de la estabilidad de la ley son tan poderosos en América —que ningún contralor oficial, ninguna organización jerárquica ha sido reputada necesaria.*"

Así, el PODER DE LA LEY explicaría el funcionamiento de ese régimen sin precedentes.

Bryce da una explicación algo diferente, pero concluye afirmando también que el eje del sistema está en el Poder Legislativo, donde se desarrolla la acción propiamente política. Un europeo, dice, que estudia el mecanismo del gobierno de los Estados norteameri-

canos, se encuentra desconcertado desde luego. por un sistema que es lo contrario de todo lo que esperaba. y se pregunta cómo puede funcionar. Comprende el sistema de una legislatura que gobierna por intermedio de funcionarios que de hecho y de derecho elige y mantiene en el poder. Puede comprender también el sistema según el cual el Ejecutivo, siendo poder independiente de la Legislatura, se compone de hombres que obran de común acuerdo, bajo algún jefe, directamente responsable ante el pueblo. Pero no le faltarán todas las condiciones necesarias para una acción armoniosa y eficaz a ese sistema, según el cual todos los funcionarios del Ejecutivo son independientes los unos de los otros, sin estar sometidos a la Legislatura?" Y descifra el misterio y se hace la luz en su espíritu al apercibir que los negocios ejecutivos de un Estado americano no requieren necesariamente una política en el sentido europeo de la palabra, que la armonía en las vistas y en el fin no son indispensables en los que los dirigen. La dirección política pertenece a la Legislatura y sólo a ésta."

V

Es más serio nuestro caso de pequeño Estado soberano, con política interior y exterior a desarrollar. En cambio, "la dispersión" no será tan grande. Habrá "un menage a trois", que suelen acomodarse en este pícaro mundo.

Después, aun cuando "el tercero" será también poder político no tendrá ejércitos, policías ni diplomacias. Predominará en él la función administrativa, y la política corresponderá principalmente a los dos po-

deres que se la han dividido siempre. Algo puede compensar esto que nuestra sumisión a la ley no sea precisamente la del pueblo americano!

Pero es evidente que si nuestra Asamblea no supiera imprimir al sistema una acción armoniosa y eficaz, como estas cualidades son indispensables a la marcha de todo gobierno, las partes dispersas buscarán su centro de gravedad fuera del Parlamento. El ensayo demandará toda nuestra cordura y son temibles los tropiezos, pero no por eso nos arrepentiremos de haber desarmado la máquina del unicato, que era otra creación tal vez sin ejemplo entre los pueblos civilizados. Las opciones en política son difíciles, y quien aguardase a realizar su pensamiento individual y completo, jamás haría nada.

Aún concretándonos a este problema de la organización del Poder Ejecutivo y prescindiendo de todas las razones que explican el pacto, se discurre mal comparando la forma surgida de esta transacción política con los tipos más avanzados y perfectos que registra el derecho constitucional positivo. La comparación equitativa habría que hacerla entre esta creación, con sus originalidades y deficiencias probables, y un gobierno que arribaba a la absorción de todo en el Presidente, desde el movimiento diplomático al de las localidades más humildes, desde la elección de senadores y diputados hasta la de porteros. Y la ampliación creciente e inevitable de las atribuciones del Estado, no haría sino aumentar los tentáculos del pulpo.

Esta concentración del gobierno en un puño, se agrava todavía con la perduración de un mismo partido en el poder y por tratarse de país tan centralizado. En las peores épocas de la Argentina existie-

ron provincias rebeldes a la influencia política de la Casa Rosada: fuesen peores o mejores los gobernadores, no era una voluntad la que se imponía del Plata a los Andes. El sistema federal implica coparticipación y limitación de facultades, por imperfectamente que se le practique. Cuando ligeramente decimos, refiriéndonos a un período de la política americana, que gobernaban los republicanos, o que gobernaban los demócratas, estampamos una impropiedad. Olvidamos dos cosas: que con frecuencia el Presidente debe gobernar con Cámara o Senado donde se encuentra en mayoría el otro partido; y que en muchos Estados importantes existen gobiernos del partido contrario al que haya ganado la presidencia. El mal unicato existe con toda su deformidad en los países unitarios, por su estructura y su extensión. Pero mismo en las naciones de organización centralizada, como Francia —que ya no lo es tanto en los últimos tiempos— la rotación de los partidos, es otro medio de repartir el poder y la influencia. Ningún grupo puede absorber ni hacer del país un instrumento, porque su auge es transitorio, es lo contrario de lo que sucede aquí, donde un partido se perpetúa en el poder con escasas variantes, y más por eliminaciones que por aproximaciones. Por eso la política de coparticipación goza en la República indiscutible popularidad, y por más que quien examine doctrinariamente el problema no desconocerá la lógica de la política de partido y la incongruencia de que sea piloteada por hombres de orientación antogónica, la zarandeada nave del Estado.

XI

EL PRESIDENTE, LA FUERZA PUBLICA Y LA POLITICA

Los peligros atribuidos al régimen unipersonal en la dirección de la fuerza no le son inherentes. — El mal que resta "no está allí". — El espíritu de partido en el Ejército. — El ingreso de los militares a la Asamblea. — El voto de los soldados de línea. — La abstención política de las autoridades policiales y militares.

El Presidente, jefe único de la fuerza, se decía para encomiar el colegiado, constituye una amenaza para los demás poderes del Estado, que no cuentan sino con el influjo de la legalidad. Lo malo es que tal situación sea irremediable, pues en alguna parte hay que poner la disposición del ejército. En manos de una junta el riesgo no sería menor, erigida la junta en oligarquía ambiciosa y resuelta a seguir mandando. Si la codelincuencia puede retardar el crimen y alguna vez frustrarlo, hecho el complot avanza con mayor resolución y desenfado. El delito político es de naturaleza colectivo: para un caso en que la traición es de uno solo, en cien es producto de la conspiración. Ni el 18 Brumario, ni el 2 de diciembre fueron obra exclusiva de los Bonaparte. Y así en toda la escala, desde los Napoleones hasta Latorre.

Cuando la responsabilidad del golpe de Estado ha de pesar especialmente sobre una cabeza, se medirá más. No es sin vacilar que el mismo César pasó al

Rubicón y no retrocedió porque un partido lo empujaba hacia Roma.

En cualquier régimen, habrá un jefe del ejército. En el republicanísimo colegiado suizo, uno de los miembros desempeña el Ministerio de la Guerra, y cuando ejerce su función es el representante del gobierno, tanto como en nuestro sistema el Presidente de la República—, y si el Consejero suizo debe proceder según las instrucciones recibidas, también el Presidente debe ajustarse a la Constitución y a las leyes.

Como no se han ganado batallas por colegiados, nunca se desconocerá que debe haber unidad de mando: y si eso condujese fatalmente al abuso y a la dictadura, ningún país dejaría de estar amenazado.

Los ejércitos permanentes, al independizar a los gobiernos de recurrir a las milicias y dotarlos de un poder superior a éstas por su organización, han degenerado frecuentemente en instrumentos de despotismo. En los primeros reinos europeos, dice Macaulay, había cortes o asambleas representativas, mas no era necesario que se reunieran con frecuencia, ni que intervinieran en todas las operaciones del Poder Ejecutivo, ni que vigilaran con celo y vengaran con indignación cuantas infracciones a la ley cometiera el soberano, porque su fuerza era tan grande y tanta la debilidad del monarca, que aun mostrándose indiferentes hasta el extremo de tolerar ciertas usurpaciones, la libertad y el derecho no corrían riesgo alguno, teniendo en sus manos el remedio o el castigo, con sólo quererlo. En realidad, el pueblo sufría entonces más de la falta que del exceso de poder de los reyes, siendo, por tanto, achaque característico de la época,

la tiranía de los magnates, y la insuficiencia de la regia prerrogativa para defender y amparar la propiedad y mantener el orden público.

"El progreso de la civilización produjo un cambio en las cosas y en el modo de ser de todos. La guerra se tornó ciencia y naturalmente vino a ser oficio. Con esto, la gran masa del pueblo comenzó a mostrarse poco dispuesta a sufrir los inconvenientes del servicio militar, y a encontrarse más en aptitud de pagar mercenarios que sirvieran por él, produciéndose por esta causa, una nueva clase de hombres, cuya importancia subió de punto en breve, que no dependían sino de la Corona y eran enemigos naturales de los derechos populares... La fuerza material, que residió durante los siglos de ignorancia en manos de los nobles y de la clase media, preservando sus derechos y privilegios más eficazmente que en las constituciones y las Asambleas, pasó, en virtud de esto, íntegra a las del rey, logrando la monarquía ganar en fuerza cuanto perdía el pueblo. La gran masa de la nación, desprovista de disciplina y de organización militar, dejó de influir por medio de la fuerza en las transacciones políticas; y aun cuando muchas veces el pueblo ha corrido a las armas insurreccionándose, siempre ha quedado vencido si el ejército no ha hecho causa común con los descontentos. Los frenos legales que fueron eficaces mientras el monarca reinó bajo la dependencia de sus vasallos, ya no existían". [1]

Así fue como el absolutismo se implantó en Europa. salvándose Inglaterra por su posición insular, que hacía menos necesarios los grandes ejércitos permanen-

1 MACAULAY· *Historia Constitucional de Inglaterra*

tes y mediante las dos revoluciones contra los Estuardos. El proceso ha sido análogo en nuestra América. Durante muchas décadas hemos padecido más de anarquía que de absolutismo. En nuestro país, los gobiernos, antes de 1875, por primitivos y precarios que fueran, tenían que apoyarse en fuertes partidos populares, pues el ejército de línea poco significaba ante las milicias ciudadanas, en guerra de montoneras y con el predominio de la caballería y del arma blanca. No se gobernaba en virtud de la fuerza, sino de una opinión, blanca o colorada, unitaria o federal.

Las armas de repetición y de fuego rápido, los ferrocarriles y telégrafos, el aumento de las rentas, la densidad de población han dado cada vez más poder al ejército permanente; y tiempos hubo en nuestro país en los que el comandante de la guarnición era el gobierno y oprimía, vejaba y saqueaba a su antojo al país. Y aún después de la época del militarismo crudo, en esa base y como última *ratio* se apoya principal sino absolutamente el dominio político, y si no es la reina, como en el caso que recuerda el insigne historiador inglés, son los amigos, los que están dispuestos a decirle al gobernante: "En tanto que conserves el Ejército, él todo lo arreglará". Salvo que le diese por desarreglar al gobierno mismo.

Si este predominio militar ha podido librar de facciones anárquicas y tumultuarias y arreglar la paz material, a su vez ha entronizado un sistema de gobierno despótico, apenas decorado por las formas del régimen representativo.

El sentimiento de la legalidad cada vez más avanzado, aun en nuestras democracias inorgánicas, algo neutraliza ya esa influencia militarista. Reclutado por

enganche y en número tan considerable con relación a la población nacional, el ejército mercenario siempre es una institución peligrosa, pero con todo, los motines o cuartelazos, como se dice por otras secciones de América, parecen cada vez menos temibles. El mal positivo reside en la composición, en el número y en la tendencia funesta de embanderar al ejército en la lucha política, y de ningún modo en la organización unipersonal del Ejecutivo. Los cuerpos colectivos aún son materia más dispuesta, ha dicho el mismo Macaulay, que no los individuos aislados, a incurrir en error, en razón de que la solidaridad inflama las pasiones, disminuye el temor del castigo y extingue el decoro, y así vemos diariamente que hacen los hombres por sus partidos cosas tales que preferirían morir antes de hacerlo en provecho personal.

El golpe de Estado, único caso a considerar aquí, puesto que el motín organizado contra toda autoridad legal puede ser una fatalidad de cualquier régimen que se apoye demasiado en las bayonetas, es cada vez de eventualidad más remota. El Presidente dictador lo arriesga todo en la partida. La fuerza de la legalidad es tan importante como la otra. El la tiene y la va a aventar. Desde ese momento carece de título superior al de cualquier otro tan osado como él. Por eso expedientes más tranquilos son los que nuestros presidentes emplean para realizar sus ambiciones. Todo lo hacen dentro de la más estricta legalidad y mediante el dominio de las mayorías electorales. Procuramos quitárselo o reducírselo por estos diversos medios: mejor legislación electoral; mayor contralor legislativo; menor poder directo del Presidente; mayor suma de opinión. La evolución está en marcha, pero la cosa no va

a saltos; y la educación se irá haciendo lentamente. Se pretende que ahora el Presidente se sentirá más impulsado a usar o amenazar con la fuerza, por lo mismo que su poder legal sobre la administración resulta tan considerablemente cercenado...

Y bien: si la ley constitucional le resulta avara, no será por la amenaza de desencadenar la fuerza que el Presidente ha de procurar el ensanche,—será por el recurso electoral, como hasta ahora, desgraciadamente. Eso sí, tendrá las uñas cortadas por el tijereteo de facultades retiradas de su dominio directo, por las dificultades de intromisión dentro del nuevo mecanismo electoral, por la perspectiva definitivamente perdida de una reelección... En una palabra, aún conservando bastante poder e influencia, no podrá bastarse, como hasta aquí, y tendrá que aproximarse y que pactar con elementos de opinión, o de posición al menos.

El mal actual ya no es la intervención espontánea del ejército, sino el rol que se le asigna de instrumento político al servicio de un partido. La doctrina es desmoralizadora y peligrosa hasta para quienes la alientan. Si realmente estuviese impregnada la fuerza pública de ese espíritu subversivo, la generalización cabría, pues siendo lícito vetar a un Presidente o a una mayoría legislativa nacionalista, lo mismo cabe vetar también un Presidente, o mayoría de matiz rojo, desagradable por razones análogas de bandería...

La gran reforma sería una neutralidad del ejército frente a los bandos políticos, como lo está en los pueblos de verdadera estructura constitucional. A quien va a ocurrir si Roberts o French son liberales o *tories* para confiarles el Estado Mayor! Y felizmente el ejemplo no hay que ir a buscarlo tan lejos. Se le ve en acción en la Argentina.

Ese sentimiento nacional e institucional puede infundírselo por una evolución civilizadora, el Presidente de la República. Ya se ve que el primer magistrado no está desprovisto, dentro de las funciones que le restan, de atribuciones fecundas! Y si alguno emprendiese la tarea, a la oposición correspondería facilitar la obra. Ni los partidos deberían temer del ejército, ni el ejército de los partidos. Que nada hubiera a ganar ni perder de parte de los servidores del Estado, por la sucesión de los gobernantes, ni por las cambiantes políticas. Ni ejércitos capaces de desacatar presidentes, ni presidentes dispuestos a hacer tabla rasa con el ejército.

III

Como institución, sólo durante los años que siguieren al motín y de opresora tiranía militar, tuvo en su contra prevenciones populares. Hoy merece el respeto cuando no la simpatía general; y la verdad es que rara vez los anhelos populares encuentran la resistencia encarnada en militares. Es en la burocracia civil que se forman los politicastros, incrustados en todos los oficialismos. A la mayoría de los militares les repugna servir para manipuleos electorales; a su vez nadie les tiene propósito hostil ni pretende coartar sus derechos. Así, no encontró la más mínima resistencia la idea de eliminar la prohibición que pesaba sobre la clase militar, de entrar al Parlamento, de balde el prestigio originario de la exclusión, sancionada en 1830, con rechazo de una petición encabezada nada menos que por Lavalleja. La presencia de algunos oficiales ilustrados llamará la atención sobre asuntos que hoy no se estudian.

La oposición sólo exigió que los militares candidatos renunciaran su mando de fuerza en el departamento donde fueran proclamados, seis meses antes de la elección, como los jefes políticos y los jueces. Esto es, procuró que vayan por su popularidad real, y no como agentes del Poder Ejecutivo.

IV

Quitarle el rol de instrumento político al ejército para que las instituciones no vivan de prestado, será el complemento de la evolución constitucional. Por lo mismo que tan deplorables son nuestros resabios de política banderiza, es de desear que el país encare con calma la evolución y no facilite ninguna crisis. Ante todo, debe revelar capacidad colectiva y diseñar desde el Parlamento, serias orientaciones. La falta de partidos de gobierno sería el mejor reclame para el *Unicato*, condenado en la letra de la nueva Constitución, debilitado en el hecho, y muerto, con un poco de cordura popular. Si ésta faltase, el Unicato no necesitará de la fuerza: le sobrará con la "influencia moral" o "directriz", alzada de nuevo sobre el pavés por la quiebra de la opinión.

La perturbación que pudiera acarrear algún día la organización de la fuerza con sus diez mil soldados de línea y sus ocho millones de presupuesto, no alcanzados ni de lejos, en la relatividad de la población, del territorio y de los recursos, por ninguna otra nación de América, no ha sido para nada agravada por la reforma. Desdeñar los resultados de ésta porque no remedie ciertos males fundamentales, demostraría simplemente que el país habría cifrado esperanzas excesivas en una

asamblea constituyente que, ni en las circunstancias en que actuó, ni en otras más favorables, habría podido intentar la transformación de las instituciones armadas.

V

Apenas ha sido dable señalar la tendencia sana,—el deber de los encargados de la fuerza pública, de permanecer neutrales en los movimientos políticos. Queda inscripto en la ley fundamental el mandato a los funcionarios policiales y a los militares en actividad, de abstenerse, bajo pena de destitución de formar parte de comisiones o de clubs partidarios, de suscribir manifiestos de partidos, y, en general, de ejecutar cualquier otro acto público de carácter político, salvo el voto.

La ley no tiene manos para defenderse, pero el principio está y también la sanción punitiva que la acción popular puede intentar. Y siempre mediará diferencia entre el delito más o menos encubierto y la propaganda descarada desde las comisarías y los cuarteles, ejercida como derecho cívico.

Aunque la eficacia de este precepto dependerá del espíritu con que sea cumplido, en un país en que tales estragos hace la intromisión oficial y donde hasta se la quiso justificar y erigir en doctrina, una vez con el nombre de "influencia directriz" y otro con el de "influencia moral", era conveniente anatematizar el sistema desde el pórtico de la Constitución.

Se pretextaba que el Presidente en Estados Unidos, y en Inglaterra, Italia o Francia el Presidente del Consejo de Ministros, hacen campañas políticas en las que están en juego la reelección del primero o la con-

tinuidad del segundo en el poder. Señalando la diferencia con esos países de instituciones consolidadas y donde el Jefe del Estado suele no ejercer mando directo (especialmente en los gobiernos federales) sobre las autoridades que presiden inmediatamente las elecciones, decía el doctor Sáenz Peña, al abordar la tarea de restaurar las instituciones libres en la República Argentina:

"Ni la voluntad del Presidente, ni la de los miembros del Poder Ejecutivo, han de propiciar ni han de vetar aspiración alguna personal o colectiva... Lo reputo indispensable a la conservación de las autonomías, que suponen el comicio regular como condición y esencia del régimen republicano... Dentro de mis convicciones, he evitado la formación de círculos presidenciales que, caros al afecto del gobernante, limitan en su visión las grandes líneas, y más de una vez deforman, al calor de la amistad, la sensación del interés general. Yo bien sé que tales grupos son gratos al mandatario y que haciendo desahogada su gestión normal, constituyen para las horas difíciles muy apreciables apoyos. Pero estas ventajas pesan menos en mi espíritu que la certeza de saber imposibles a las demás agrupaciones, vencidas y desalentadas de antemano, si han de encontrar a su frente a los partidos oficiales con el Presidente a la cabeza... No me escapa el concepto general y no creo que se me atribuya ignorancia de la actividad política de altos funcionarios en naciones cuya perfección estamos lejos de haber alcanzado. Precisamente en ello reside la penosa razón que impone a los gobernantes argentinos de esta hora, el renunciamiento de sus gravitaciones. La deficiencia e inferioridad de nuestros hábitos, el interés escaso que la cosa pública despierta a poblaciones disminuídas en

su nacionalismo por acrecentamientos cosmopolitas: el despego de los ciudadanos en países nuevos, donde el esfuerzo se fija en el avance rápido de la fortuna; estos factores actuales y la tradición de los regímenes, son hechos que caracterizan y diferencian el momento. Para que todos los ciudadanos se sientan garantizados y ninguna bandera deserte la lucha, atribuyéndose posición desventajosa, es menester que los gobiernos se coloquen sobre los partidos".

VI

Siendo uno de nuestros objetivos fundamentales reducir el poder electoral de los gobiernos, no asentimos naturalmente, a la pretensión de que el voto secreto volvía inútil e injusta la antigua disposición constitucional que suspende la ciudadanía a los simples soldados de línea. Cuéntase que el 30 de julio, como un cabo votante se demorase demasiado en el "*isoloir*", se le encontró metiendo trabajosamente una lista opositora. Pero si en algunos casos la garantía del voto secreto llegará hasta allí, la regla es que la férrea disciplina se apodera del alma del soldado. El voto secreto, recurso seguro para levantar las presiones accidentales, no lo es para relaciones permanentes, como las que crean la subordinación y la disciplina militar. Grande será la contribución al fraude que seguirá aportando la simulación de las clases y la metamorfosis de los soldados en civiles, para todavía admitir el voto corriente y regular de esos diez mil soldados a que ha remontando un ejército que hace quince años no pasaba de cuatro mil. Los países que gozan del voto secreto. no por eso han dejado de incapacitar a los militares

bajo banderas, por más que ya no se trate en ellos del enganchado, sino del ciudadano que cumple el deber militar impuesto a toda la población nacional.

El partido nacional aspiraba también a la suspensión de la ciudadanía para ese otro ejército de los guardias civiles, sometidos a parecida disciplina que los soldados de línea. La ley electoral reconoce la supeditación de su voluntad, pues si les da el derecho de inscribirse, no les da el de votar, restricción que se burla mediante la baja ficticia el día antes de la elección. La eliminación de esos votos procedería por algunos meses después de la baja, si la limitación no ha de ser una comedia. El esfuerzo se estrelló ante la resistencia de los constituyentes colorados de ambos matices.

XII

LA FRECUENCIA DE LAS ELECCIONES

El traqueo incesante de los electores. — Observación de Bryce para Estados Unidos. — La politiquería profesional.

La elección indirecta del Consejo de Administración habría tenido la ventaja de evitar las elecciones tan frecuentes, mientras que, durando la Cámara de Representantes tres años y el Presidente cuatro, y siendo renovables el Senado y el Consejo por tercios y cada bienio, apenas habrá en adelante año sin alguna elección general. A esas elecciones oficiales hay todavía que agregar las elecciones partidarias, que se van volviendo poco menos interesantes que aquéllas — en Estados Unidos se ha proyectado ya que la ley las reglamente—pues que de ellas dependen la marcha de los partidos y la designación de los candidatos a los puestos públicos.

Nadie creerá ya que un país es tanto más libre cuando más está en la plaza pública y conversa de elecciones. En Norte América se habla de política la centésima parte que en España o el Uruguay... Ese traqueo incesante lo que forma no es la opinión, es la clase de los profesionales. Puesto que hay que ocuparse de ella todo el día, justo es que la política les dé de comer. Fue el argumento de la plebe ateniense para el *trióbulo*, y de la plebe romana para la *annona*, argumento tan irresistible que Platón incorporó el principio a la República y prescribió que los ciudadanos que se ocupaban

de los negocios públicos no debían ocuparse de otras cosas que les distrajesen de aquéllos. Habían de tener una muchedumbre esclava que trabajase para mantenerlos. Nuestras sociedades no pueden organizarse según el modelo de Platón. Al contrario, van contra todos los privilegios y ambicionan una distribución más igualitaria de las fortunas. El trabajo ha de ser, pues, la condición de vida normal del soberano moderno. Y cuando pierde la aptitud y la vocación de trabajar, todas las virtudes republicanas vuelven a estar en peligro, como en Roma, por más lindezas que la Constitución tenga estampadas.

El continuo vaivén que reclama la preparación de una elección concluye por cansar a muchos ciudadanos de buena voluntad y quitar la novedad y la emoción que se necesita despertar para mover a un pueblo entero. "A fuerza de abusar de la atención de los ciudadanos, ha escrito Bryce, [1] y de poner siempre por delante sus intereses, se les abandona a la merced de una banda de aventureros egoístas", —y lo dice justamente comentando que en Norte América las elecciones son demasiado numerosas.

Ya hemos tenido necesidad de retroceder y de modificar alguna de esas leyes que imponían la ininterrumpida actividad política. La de 1898, que instituyó el Registro Cívico Permanente, mandaba abrirlo todos los años, para incorporar las inscripciones nuevas y eliminar las caducadas. Como los partidos populares no

1 Bryce: *La República Americana,* Tomo I, pág 503.

se podían preocupar constantemente de esa tarea de complemento y depuración, los años en que no había elecciones la apertura de los registros pasaba desapercibida y eran aprovechados para plagar aquéllos de fraudes. Fue necesario reaccionar y disponer, por la ley de diciembre de 1909, que los registros sólo se reabriesen en los años en que hay elecciones y en los que es regular que la actividad cívica esté más despierta. ¿Pero lo estará tanto, cuando no haya año sin su elección?

Esta frecuencia de las campañas electorales obligó a prescindir de una idea que en otras partes se ha puesto en práctica,—la de verificar las elecciones municipales en época diferente de las políticas, con el propósito, como se comprende, de que el mismo espíritu partidario no presida aquéllas, siendo tan diferentes los fines de unas y otras. A bien que el remedio hasta ahora no ha resultado de mayor eficacia, pues los partidos no facilitan que se levanten nuevas armazones, ni desdeñan llevar a sus parciales a los puestos municipales, indemnizándolos con ellos cuando no les pueden dar cosa más apetecible.

Habría existido otro medio de evitar tantas elecciones, que fue propuesto en la tramitación del pacto por la diputación nacionalista: elevar el período de duración de la Cámara de Diputados a cuatro años. Pero esa solución, que los delegados oficialistas proponían para la Cámara actual, y que los nacionalistas se creyeron en el deber de rechazar, no la aceptaban como régimen permanente y, antes bien, proponían que la Cámara de Representantes sólo fuese electa por dos años. También así se evitaba que un año hubiera elecciones, pues la de la Cámara coincidiría, en adelante,

con las de Senadores, Consejo y Presidente; pero tan corta duración de la rama popular de la Legislatura hubiera vuelto muy precaria su existencia y deleznable su acción. No fue posible, pues, ningún avenimiento, y ha quedado así en la Constitución este mal de las elecciones muy frecuentes.

XIII

LA ELECCION DE PRESIDENTE

Por qué se ha abandonado el sistema de elección presidencial por la Asamblea. — Ventajas e inconvenientes de la elección popular. — El doble voto simultáneo. — Su inanidad — Las coaliciones. — Elección indirecta de verdad y de fórmula. — ¿Mayoría absoluta o mayoría simple? — Intervención de la Asamblea para el desempate. — El escrutinio. — La toma de posesión del mando.

Ha sido bastante general la idea de arrancar esta función a la Asamblea General y confiarla al pueblo. Contribuyeron a robustecer esa opinión los ejemplos de los Estados Unidos, Argentina, Brasil, de casi todas las repúblicas americanas. Sin embargo, los que se imaginaron poco menos que una excentricidad nuestro sistema constitucional, fueron sorprendidos al instituirlo la tercer república francesa, temiendo a los presidentes estilo Luis Bonaparte. Con la visión diaria de lo que son y pueden los nuestros, no obstante electos de segunda mano, no nos hemos dado cuenta de la tendencia dictatorial que los republicanos franceses atribuían especialmente al gobernante ungido por la elección directa, "al presidente plebiscitario". Hemos creído, pues, que se trataba de un problema fuertemente influido por el medio, — y esta vez el ejemplo francés no ha sido tan prestigioso como de costumbre.

Más que nada ha desacreditado la elección por la Asamblea la idea de que los diputados eran mal escogidos porque los partidos tenían en cuenta principal la

función de electores presidenciales. Retirándoles tal facultad, se suponía que habría de nombrárseles mejor, con más cuidado de su preparación para legislar.

Doctrinarismo puro... Los partidos nombrarán en los dos casos, *mutatis mutandi*, elenco de igual significación, por razones políticas, por influencias partidarias y hasta por motivos personales. Las atribuciones propias del Cuerpo Legislativo bastan para que prime el significado político y la vinculación del Presidente y la mayoría parlamentaria. Hasta es de buen consejo que se hagan coincidir las elecciones populares de uno y otro, de suerte que la misma corriente los traiga y ese origen común vuelva menos frecuentes o menos graves los conflictos de poderes. En la Argentina el Congreso carece de función electoral de presidente (salvo el escrutinio de la elección, cometido que ya es suficiente para que la composición del Congreso no sea indiferente, del punto de vista de la elección presidencial); y, consideradas las épocas y el ambiente, la composición del Congreso argentino se ha resentido allí de análogas influencias que entre nosotros. No ha elevado su composición el no tener función electora de presidente.

II

Del punto de vista concreto de la buena elección, la cuestión es de las que ofrecen más incertidumbres.

Una asamblea electora de segundo grado, puede pesar motivos que escaparán, y hasta será imposible hacer llegar a la masa popular. Para mover a ésta es necesario presentarle hombres gratos, vinculados a sus sentimientos más intensos. Las consideraciones de orden transaccional, de tacto, de prudencia, son difíciles

de transfundir a numerosos comités electorales y a grandes asambleas partidarias. Cómo demostrar a las multitudes que en lugar de su hombre predilecto, convendría poner otro menos caro y en alguna ocasión elevar a quien no fuese siquiera correligionario! Un caudillo, un orador brillante, un militar afortunado, a veces un demagogo, figuran como candidatos más accesibles que políticos expertos o administradores concienzudos.

Pero a su vez, con voto secreto y en elecciones regulares no se improvisará a cualquier favorito para la presidencia, como puede hacerse dentro de un grupo reducido de influyentes. Los muñequeos de unos pocos votos, las combinaciones o acomodos personales, se vuelven imposibles en la elección popular. No puede ser un improvisado, una combinación de antesala, la que aune la opinión más o menos auténtica, pero que se imponga a todo un partido.

Es regla en Estados Unidos que los primeros ciudadanos tienen dificultad de ser proclamados y pueden aventajarlos en la gran carrera candidatos mediocres, que precisamente por serlo levantan menos resistencia. Pero de ningún modo pueden erigirse allí para el primer puesto a personas inferiores e ilustres desconocidos. Si no han de volar como águilas, se ha dicho, los presidentes yanquis, por lo menos han de pegar buenas zancadas como los avestruces.

El problema tiene otros aspectos y otros motivos para dudar. Una elección popular que decida del Ejecutivo agitará con más intensidad los ánimos que la elección del Cuerpo Legislativo, aunque éste sea llamado en seguida a designar Presidente, porque con la Asamblea caben combinaciones que no son posibles en

el veredicto cerrado de las urnas. Los cambios presidenciales han agitado tan profundamente a los pueblos de Sud América, viéndose en ellos el alfa y la omega de la política, que no sin emoción asistiremos a las primeras luchas en que se juegue de verdad la primera magistratura; y es de desear que la reforma, al cercenar las facultades del Presidente, quite el atractivo o temor tan grande que suscita lo que por autonomasia se llama "la renovación del mando".

III

Al discurrir sobre la preferencia de la elección primaria o a dos grados, claro que ha de hablarse de una elección indirecta de verdad Tal fue varias veces la nuestra, bajo el imperio de la Constitución reformada· hasta era el caso más frecuente, mientras no se implantó el procedimiento de incubar el sucesor con años de anticipación. Cuando no coincidía el período de renovación de la Cámara de Representantes con la elección presidencial, los electores de segundo grado eran elegidos sin mandato imperativo y antes de que estuviesen definidas las candidaturas presidenciales. Mejor ejemplo, naturalmente, es el del Cuerpo Legislativo francés, electo en vista de propósitos más interesantes en aquel país que la elección de Presidente. Pero tal no es nunca el caso de los colegios expresamente electos para designar el Jefe del Estado, pues entonces el elector de segundo grado no hace sino cumplir la instrucción imperativa de los electores primarios y su voluntad no juega rol alguno eficiente.

No se conoce caso, dicen los autores americanos, en más de un siglo de vida constitucional que llevan los

Estados Unidos, de que un elector de segundo grado haya dejado de responder a la voluntad de los electores primarios.

El elector de segundo grado ejerce una función mecánica, tanto que es de práctica encabezar la lista del colegio con el nombre del candidato — Wilson o Hughes— que legalmente recién será votado por el colegio triunfante.

Entre nosotros, según las prácticas de los últimos tiempos, la elección de diputados, aunque tuviera lugar con años de anticipación a la renovación de la presidencia, venía realizándose mediante instrucción de votar por determinada candidatura presidencial. o compromisos disciplinarios que conferían a una fracción de la mayoría la decisión oportuna y subentendida del problema. Puede, pues, decirse, que la elección indirecta de hecho estaba proscripta y que sólo subsistían los defectos de ésta, sin las ventajas de alto sentido político que puede tener una gran asamblea deliberante. Quedaba sólo a pesar la mayor efervescencia que pueden cobrar las pasiones con la elección directa.

IV

Aparte de las opiniones recordadas, influyó también para la abrogación del sistema de la vieja Constitución de 1830 al preconcepto del partido oficial de que las elecciones de Presidente y de Consejo (la elección, digamos, del Ejecutivo), no debe ser librada a una asamblea electa por el sistema de la representación proporcional, ante el temor de que las coaliciones formaran mayoría en el Parlamento y llevaran al gobierno lo que se llama "un presidente híbrido". Las coaliciones

populares, son, sin duda, más difíciles de trabajar que las inteligencias de unas docenas de políticos.

Sin embargo, en nuestro país varias coaliciones han surgido de abajo y son las masas las que han empujado a los directores a consumarlas, venciendo preconceptos de éstos. Ahora mismo hemos visto a dos convenciones partidarias manifestarse contra las coaliciones. mientras al espíritu público no escapa que la proscripción absoluta de la coalición sería un suicidio o una forma de arrimar la castaña a candidatos a los que la coalición podría poner en dificultades. [1]

Por cerrados que se suponga a nuestros partidos, en los apasionamientos que engendra la lucha presidencial, los hombres, cualquiera sea su divisa, procurarán entenderse y formarán uniones, accidentales o permanentes, toda vez que vean que esa es la única forma de disputar el triunfo sobre una candidatura detestada o temida.

El procedimiento del doble voto simultáneo, como recurso para solo facilitar las inteligencias de sufragantes del mismo color político, se resiente de una gran ingenuidad, como ya se ha evidenciado aun en elecciones de diputados.

Excelente para el reparto de las bancas en el escrutinio, es innocuo, tratándose de agrupar fracciones labradas por graves disidencias. Cuando la divergencia es grande, la fracción que sabe estar en minoría se niega

1 El partido gubernista, no tiene el desdén por las coaliciones que a veces muestran los partidos populares Cuando la negociación del pacto pretendió que los nacionalistas se comprometieran a votar, en la elección de 1º de marzo de 1919, por candidato presidencial propio. Aunque las probabilidades ya eran limitadas, se rechazó esa exigencia. Nos habíamos de imaginar que poco después una Convención Nacionalista considerase excelente lo mismo que quiso imponer el adversario!

a dar el triunfo a la fracción rival. O se abstiene, o vota con lema diferente, y nunca falta otra insignia capaz de despertar el sentimiento partidario. Sólo que las dos fracciones rivalizasen en número y cada una de ellas esperanzase absorber a la otra, como sucedió una vez entre los nacionalistas de Flores, votarán cobijados bajo el mismo lema. Para que el doble voto diese juego preciso sería que la divergencia fuera totalmente insignificante lo que es raro, según aquel principio de Darwin, de que la lucha es tanto más intensa cuanto más próximas son las especies. En el caso de fracciones de un partido que se disputen la presidencia, y si ya se ha frustrado una inteligencia previa, la fracción destinada a la absorción no irá a votar con la misma divisa para darle el triunfo a los que en esos instantes suele ver con más prevención que a sus adversarios antiguos. Y si hay elección que de un lado apasione y acorte distancias y las alargue de otro, según lo demuestra el ejemplo universal, es la del primer mandatario del país.

V

A efecto de asegurar al Presidente electo la mayoría absoluta de sufragios, cuando la elección se ha dividido entre más de dos candidatos, la generalidad de las constituciones republicanas prescriben para el caso una conmistión de elección directa e indirecta, con trámites engorrosos y no exentos de peligros. Como sería imposible hacer una segunda elección popular de desempate, si ningún candidato ha agrupado la mayoría absoluta se recurre a la Asamblea General para que la efectúe,— y basta esta eventualidad para que el Cuerpo Legislativo no quede desvinculado, como en

teoría se pretendía, de la elección presidencial, aparte de que su intervención es también requerida para la operación del escrutinio, que, ya se sabe, suele no ser tan material y exenta de graves complicaciones: dígalo la elección de Hayes contra Tylden, en Norte América, y el conflicto que hubo de ocurrir en el país vecino al ser electo el doctor H. Irigoyen. Para ese caso de más de dos candidatos a la presidencia y ninguno reunir la mayoría absoluta de votos, más llano que tal elección optativa del Congreso entre los más votados es establecer desde luego, como lo hace la Constitución nueva, que es Presidente quien tiene mayoría de votos en la elección popular, aunque sea mayoría simple o relativa.

En la historia constitucional de los Estados Unidos, sólo una vez el Congreso fué llamado a decidir entre tres candidatos, ninguno de los cuales tuvo la mayoría absoluta: el general Jackson, Crauford y John Quincy Adams. Este era el menos votado de los tres y el que mereció, sin embargo, los sufragios de desempate de la mayoría del Congreso, con gran protesta de la mayoría del electorado. El caso de esta mayoría relativa rara vez se presenta, porque en el deseo de vencer y con el ardor que despierta una elección presidencial, lo común es que el electorado se agrupe bajo dos nombres tan solo. Los partidos hacen concesiones de programas y sacrifican hombres, para reunir el mayor número de adeptos. ¿Cómo se explica que los grandes hombres políticos rara vez van a la presidencia? se han preguntado los autores que estudian el espíritu de las instituciones yanquis, —y se han contestado que eso se debe a la necesidad de presentar candidatos que por su actuación marcada no levanten mayores resis-

tencias, ni se hayan echado demasiados émulos, o herido múltiples intereses. Yo sería, habría exclamado uno de ellos, un buen presidente, pero soy un pésimo candidato. Y Woodrow Wilson, cuando no se imaginaba llegar a la Casa Blanca, en su "Gobierno Congresional", escribió con la exageración que su propio caso revela, que "una completa insignificancia política es la primera calidad requerida de un buen candidato a la presidencia y que toda carrera notable constituye una verdadera incapacidad electoral". Debe creerse que habrá sufrido alguna atenuación su juicio, al aspirar tan merecidamente al gran honor hasta por segunda vez; pero es lo cierto que fue a la primera presidencia bajo el ala de Mr. Bryan, el hombre más popular y relevante del partido demócrata, pero con el cual ya se había ido el partido dos veces al fracaso. Lincoln, que viene en seguida de Washington en la admiración del pueblo americano y del mundo, fue proclamado en el tercer turno de escrutinio; y al noticiar el hecho a su gobierno, el ministro acreditado de Francia escribió que se trataba "de un personaje bastante desconocido". Así los grandes presidentes han revelado sus altas cualidades después de electos y cuando a veces ni se les sospechaba, y las superioridades notorias son inmoladas para favorecer la concentración de los sufragios.

Bien, disgresión aparte, la existencia de más de dos candidatos será excepcional y cuando el caso ocurra, preferible dar el triunfo al que tenga la mayoría simple, al que ha presentado mayor suma de opinión y cuyo éxito, aun cuando no reuna la mayoría absoluta de votantes, responderá a un partido más firme, más coherente, más capaz de gobernar, en una palabra.

VI

Ningún sistema, como decía antes, puede prescindir de la Asamblea General en el escrutinio de la elección presidencial. ¿A quién si no confiar esa importante tarea? La nueva Constitución, sin embargo, se desvía de los precedentes, y erige al Senado en juez de la elección. Como tribunal, el Senado, por su número limitado, puede dar asiento más concreto a la responsabilidad, que una Asamblea numerosa donde los votos son casi anónimos. El ambiente de la Cámara Alta es más sereno y la duración de las funciones senaturiales más larga y esto algo permite desprenderse de las presiones de partido. Mismo en los Estados Unidos la tramitación de la elección de Hayes-Tylden llegó a amenazar la paz pública por la conducta parcial de la mayoría del Congreso.

VII

Junto con la elección por la Asamblea ha desaparecido la disposición según la cual el Presidente asumía el mando el mismo día en que era electo, como también pasa en Francia. Ahora la elección tiene lugar a fines de noviembre y la trasmisión se verifica, como de costumbre, el 1º de marzo siguiente.

Era indispensable poner esos meses para el escrutinio y resolución de las cuestiones a que ésta puede dar lugar. Pero aparte de esto, resultaba violento que el triunfador el mismo día tomase el mando, sin tiempo para serenarse él y sus amigos y que se resignaran sus adversarios. Hablamos, naturalmente, de los presidentes surgidos de la lucha.

No habría que atribuir excesiva importancia a los detalles, y afluyen a la memoria los conflictos hasta sangrientos, cualquiera sea el sistema de elección y el tiempo entre ésta y la asunción del poder; pero ninguna circunstancia es despreciable en materia tan delicada, y no hay duda que agrava las cosas en países donde la fibra legal no está suficientemente educada, esa instantaneidad de la elección y del ejercicio del nuevo gobierno.

XIV

EL VETO

El veto en las repúblicas y en las monarquías. — En el sistema presidencial y en el parlamentario. — Especie de veto preventivo del gabinete — El Presidente Cleveland y el uso del veto. — El veto en las instituciones municipales. — Moderación obtenida en el derecho de veto.

Asunto de no fácil solución dentro de una organización democrática es el del Poder Ejecutivo colegislador. Que pueda tomar iniciativas, presentar proyectos y acudir al Parlamento a defenderlos, es cuestión resuelta. No sería sensato quitarle esa facultad al poder más en contacto con las necesidades públicas y que más puede penetrar la manera de remediarlas. A nada conduce que el Presidente tenga que valerse, como en los Estados Unidos, de un senador o diputado amigo para presentar proyectos, cuyo origen y prestigio oficial son transparentes. La dificultad reside en el derecho de observar y vetar las leyes. Con ese poder Luis XVI, o Madame Veto, como pretendían los poco galantes *sans culottes*, podía detener toda la obra de la Revolución. En los países libres no se tratará jamás del veto absoluto ni tampoco del veto suspensivo por periodos legislativos enteros, durante los cuales las leyes quedarían frustradas o perderían toda oportunidad.

En nuestra Constituyente estaba bastante divulgada la idea de ser el veto resabio monárquico, incompatible con las instituciones republicanas; y era expli-

cable esa repulsa en país donde tal influencia electoral tiene el Gobierno. Según la Constitución de 1830, — y la generalidad de las Constituciones, inclusive la de Estados Unidos,— la ley observada no puede ser mantenida si no reune los dos tercios de votos. Como el poderoso Presidente podría, de buenas a primeras, quedar tan desvalido que no contara con el tercio de los legisladores!

II

Y, sin embargo, lejos de poderse decir que el veto es una institución monárquica, cabría la paradoja de que hoy es institución netamente republicana. Donde ya no se usa es precisamente en las monarquías del tipo parlamentario, al que derivan casi todas ellas, y por la muy sencilla razón de que en esta clase de gobiernos —e igual es en las repúblicas parlamentarias,— el ministerio no subsiste sino en tanto que conserva la mayoría, de suerte que la ley siempre se habrá dictado con la conformidad ministerial, y si el ministerio no se la hubiese prestado y la Cámara persistiera en dictar la ley, el Gobierno habría caído. Propiamente en este tipo de gobierno, el gabinete tiene un veto preventivo. Si el Parlamento quiere tomar tal medida y el gabinete no está conforme con ella, o viceversa, el último previene que se retirará, o plantea la cuestión de confianza. Es, pues, un medio de contener al Poder Legislativo, por una especie de veto anticipado.

En las repúblicas de tipo presidencial, con Ejecutivo independiente de la Legislatura, —a veces demasiado! — el veto explícito tiene aplicación, primero como medio de que el Ejecutivo pueda defender sus atribu-

ciones privativas de los avances legislativos; y después, para contener al legislador, aun en el uso de sus facultades incontestables.

Presidente como Cleveland ha habido, que vetando, él solo, más leyes que todos los presidentes que le precedieron, se hizo de gran popularidad y título al agradecimiento nacional. Es el único que ha vuelto a ocupar la presidencia de los Estados Unidos después de haber bajado y de transcurrir el período de otro Presidente. Observó a centenares las leyes de pensión que seguían acordando los republicanos, dueños del Congreso; observó muchas concesiones onerosas y especialmente puso a raya la política monetaria inflacionista. Vetó las leyes de compra de plata, con que el Congreso pretendiera detener la corriente mundial de la depreciación y desmonetización del metal blanco, con riesgo de la circulación y del envilecimiento de la moneda nacional. El ejemplo ha sido tan apreciado que siendo los gobiernos municipales, como es sabido, el lado más flaco de las instituciones norteamericanas, se ha creído encontrar remedio a sus abusos, acordando a los intendentes o *maires* el poder de vetar las ordenanzas de las legislaturas o concejos comunales.

No hay que esperar demasiado de la acción morigeradora de los parlamentos en materia de gastos públicos. Solicitados por tantos intereses que se decoran con la vinculación política, los representantes de la democracia, ni aquí ni en otras partes pecan por extremadamente económicos y parsimoniosos con los dineros del pueblo. Un Bernardo Berro o un Cuestas, aunque no manejasen Cámaras, podrían prestar eminentes servicios con el veto.

III

No es, pues, ésta una institución desprestigiada. Y debilitada ya la acción del Ejecutivo, por la división en dos ramas y por ser una de ellas colegiada, lo que por sí solo amengua su fuerza, no era el momento de suprimir, sino de atemperar el derecho de veto.

La opinión predominante antes del pacto, era la de facultar al Ejecutivo simplemente para requerir de las Cámaras una nueva deliberación, con la mayoría normal.

No habría sido esa una facultad platónica, porque el intervalo entre una y otra deliberación facilitaría la reflexión y los cabildeos: bastaría que una de las Cámaras reaccionara para que la ley observada fuera, al menos, modificada. Yo propuse, además, que se requiriese, para mantener la ley, la mayoría absoluta de los votos de la Asamblea. En el pacto no se consiguió tanto. Se obtuvo, sin embargo, que no fuese tan rigurosa la mayoría necesaria para mantener la ley observada, llegándose a la mayoría de tres quintos de presentes. Y una justa observación del doctor Campisteguy motivó que se redujese a la mayoría absoluta para los casos de proyectos respecto a cuya promulgación ocurra divergencia entre el Presidente de la República y el Consejo Nacional. Dada la complicación de la madeja, debía encontrarse facilidad en alguna parte para desenredarla.

XV

LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Apreciando nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la libertad personal frente al poder político, en los casos de conmoción del orden, decía el doctor Juan Andrés Ramírez en un discurso parlamentario: "Nuestros constituyentes han creado un sistema especialísimo, que limita las facultades extraordinarias mucho mas de lo que lo hacen las constituciones de otros países. No conoce nuestra Constitución el término de "ley marcial", ni el término de "estado de sitio", ni el término de "suspensión de hábeas corpus", ni ninguna de esas frases bonitas que se han puesto como rótulos a las situaciones más arbitrarias, entregadas en absoluto al Poder Ejecutivo. Nuestra Constitución no da a este Poder, por sí solo, más que la facultad de tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos, y en esos mismos casos debe dar cuenta a la Asamblea y estar a su resolución. Le concede también el derecho de aprehender a los ciudadanos, aunque no sea infraganti delito, pero se lo otorga cuando así lo exige urgentísimamente el interés público y sometiendo al arrestado, dentro de las veinticuatro horas, a juez competente. Quiere decir que únicamente aquellos actos rápidos, repentinos, súbitos, que no permiten la acción regular de los Poderes Públicos, son los que se confían al Poder Ejecutivo, y

que éste tiene siempre detrás de sí, de un modo inmediato, en el ejercicio de las funciones extraordinarias, o bien la vigilancia del Poder Legislativo, o bien la vigilancia de la justicia.

"Ha respondido así nuestra Constitución al sabio pensamiento de aquel Pinheiro Ferreira, según el cual tan insensato era suspender el imperio de las leyes en el preciso momento en que se desbordan las pasiones políticas, como sería insensato derribar los diques en el preciso momento en que la tempestad desencadena las olas".

No han faltado, sin embargo, interpretaciones abusivas que, exagerando el concepto de las medidas prontas de seguridad, en los casos graves e imprevistos, autorizaran todos los desmanes, desatendiéndose de tan claras disposiciones constitucionales.

Por eso la ley interpretativa de 1873 estableció que tal atribución del Ejecutivo está limitada por la que ordena, para el caso de privar a un individuo de su libertad personal, por exigirlo así el interés público, a limitarse al simple arresto de la persona con obligación de ponerla en el perentorio término de veinticuatro horas a la disposición de su juez competente; por la disposición según la cual nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y de sentencia legal; y por la que declara que la seguridad individual no podrá suspenderse sino con anuencia de la Asamblea General, o de la Comisión Permanente, estando aquélla en receso, y en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la Patria, y que entonces sólo será para la aprehensión de los delincuentes.

Pero esta ley interpretativa era impugnada a su vez de inconstitucionalidad, a pretexto de que menosca-

baba las facultades acordadas por la Constitución al Ejecutivo para la conservación del orden. Ha sido, pues, útil vaciarla en la nueva Constitución y establecer al lado de las facultades extraordinarias, su limitación por lo que disponen los artículos 80, 152 y 168. También, por indicación del eminente jurisconsulto que presidía las deliberaciones de la Constituyente, "el recurso de hábeas corpus" fue elevado a precepto constitucional, como correspondía con esa garantía esencial, inscripta en la Magna Carta de las libertades inglesas.

Una de dos, pues: o el Presidente aprehende a un ciudadano para procesarlo, y entonces debe someterlo al Juez respectivo, dentro de las veinticuatro horas; o, si no es caso de proceso, da cuenta a la Asamblea General, y espera su resolución, limitándose a la aprehensión.

Las facultades extraordinarias no son susceptibles de especificación, dada la multiformidad de casos que pueden presentarse y de medidas que hayan de tomarse para conjurar el mal; pero el Presidente no puede crear ninguna situación irremediable. Ha de sujetarse a la resolución de la Asamblea, que puede confirmar o revocar sus resoluciones. El freno está en la intervención inmediata de ésta y ella es requerida siempre que se restrinja la seguridad individual.

Ningún género de medidas queda excluído de las que puede adoptar el Ejecutivo, con las limitaciones de los artículos 80, 152 y 168, y las que emergen de la reparabilidad de la medida. Alguna vez se ha pretendido que era inconstitucional la limitación de la libertad de la prensa. La pretensión es inadmisible, pues fácilmente se comprende que la divulgación de noti-

cias o versiones y aún la propaganda de ideas pueden ser medios de conmover el orden público. La prohibición de entrar al país también se ha observado frente al artículo constitucional que declara libre la entrada al territorio, su salida y su residencia en él, sujeto a las leyes de policía. Como todos los derechos, éste puede ser suspendido en el caso de conmoción, y no se necesita que ésta haya estallado, sino que basta que sea temible, a juicio del Ejecutivo y de la Asamblea que debe ratificar o desaprobar de inmediato la medida. Así se ha reconocido por unanimidad en el caso reciente del estallido anárquico producido en Buenos Aires y cuya repercusión en Montevideo era probable si no se adoptaban medidas de pronta seguridad.

No es ese el caso del rechazo de inmigrantes por razones ordinarias de interés social, que sólo podría decretar el Ejecutivo en virtud de leyes de policía, a cuya existencia alude la Constitución en el artículo transcripto, y que no se han dictado. Una ley casi olvidada, pues respondía a un vasto y fracasado plan de colonización, prohibe la inmigración de enfermos de mal contagioso, mendigos, individuos inútiles para el trabajo, personas mayores de sesenta años que no sean miembros de una familia de inmigrantes de más de cuatro personas útiles, y de un modo general la inmigración asiática y africana y la de individuos generalmente conocidos con el nombre de húngaros o bohemios (ley de junio 18 de 1890, artículos 26 y 27). Pero ninguna ley veda la entrada por razón de profesar ideas y practicar doctrinas disolventes del orden social y se comprenden las dificultades y peligros de una legislación permanente de ese orden.

Claro está entonces que la prohibición de entrar al país a título de ser el inmigrante peligroso, no puede

decretarse como medida ordinaria de policía social y menos cabe extrañar a un residente. Pero en el caso que ahora nos ocupa no se trataría de eso, sino de una medida extraordinaria aconsejada por alteración consumada o temible del orden, y adoptada en virtud del artículo 81 (ahora 79) de la Constitución y con cargo de dar inmediata cuenta a la Asamblea Nacional y de estar a su resolución.

En esa eventualidad el Presidente, a título de medida extraordinaria, puede llegar a extrañar del país a extranjeros o nacionales, cuya permanencia en un momento dado, reputase peligrosa para el orden público. En la Argentina esa facultad la tiene de un modo indirecto. El artículo 23 de la Constitución permite al Presidente trasladar las personas durante el estado de sitio, de un punto a otro de la nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino. Tratándose de un país tan extenso, la opción del indiciado no es difícil cuando le propone el Gobierno ausentarse a Montevideo, cómodamente en el vapor de la carrera, o ser trasladado al Chaco o a la Patagonia. En un país de reducida extensión como el nuestro sería ridículo mandar a un presunto conspirador a Santa Lucía. La medida más humana y previsora puede ser la de hacerlo salir del país, durante el tiempo de la conmoción. Como el artículo 168, limitativo del 80, dice que en caso de conmoción el Ejecutivo se limitará a la aprehensión de los delincuentes, aun cuando el extrañamiento por el tiempo de la conmoción no requiere la prueba del delito y procede sólo por reputarse peligroso al desterrado, el Presidente se ajustará más al espíritu de la Constitución limitándose a la seguridad de la persona, sin hacer efectivo el destierro, hasta

después de la aprobación de la Asamblea, a quien debe dar cuenta en seguida.

No hay que creer que una interpretación muy restrictiva de las defensas del Gobierno en los casos de conmoción sea la más conforme a un verdadero espíritu liberal. Los gobiernos despóticos en esos casos saltan por todo, y no existe barrera constitucional ni legal que los detenga, en tanto que los gobiernos respetuosos de la ley podrían, con la interpretación restrictiva, encontrarse sin medios para defenderse y defender el orden público.

XVI

DURACION DEL PERIODO DE MANDO

La no reelección. — Refuerzo de la antigua disposición constitucional — Discusión sobre la duración del período. — Ventajas políticas del cuatrienio. — La supresión del Vice. — El período complementario.

Con la unanimidad de opiniones, más o menos sinceras, pero explícitas, sobre la necesidad de reducir la influencia del Ejecutivo, a nadie podía ocurrir la idea de prolongar el período presidencial ni de hacer posible la reelección. Al contrario, propósitos de orden permanente e intereses del momento, concidieron para doblar el tiempo, sin cuyo transcurso no se podrá volver a ocupar la presidencia ni a título de interinato. El intervalo de ocho años prácticamente hará irreelegibles al Presidente, y así propusieron declararlo rotundamente el doctor Vásquez Acevedo y algunos otros constituyentes. Sin embargo, no se creyó que debiera establecerse una incapacidad perpetua. Hay ejemplos en el Río de la Plata de sobrevivir la popularidad al degaste que apareja el ejercicio del mando. A los veinte años de terminado su mandato, se levantó una vez más la candidatura del general Mitre y el general Roca volvió al Gobierno después de doce años En casos semejantes las raíces se han extendido por otras causas que el calor artificial desarrollado durante la posesión del poder en un ya lejano período.

Esta imposibilidad de ser reelecto no va a deshacer toda la incubadora de candidaturas a la sucesión. Aun

hablando del país donde las costumbres republicanas y el reparto del poder entre el gobierno federal y los Estados tanto disminuyen la influencia electoral del Presidente, ya Grimke nos había recordado que cuando no pueda existir el deseo de reelección, una nueva pasión tomará su lugar y el primer magistrado llegará a interesarse profundamente en la elección de su sucesor. "La ambición de vivir aún después de muertos, es uno de los poderosos móviles de la conducta humana y se desenvuelve con toda variedad de formas en el curso de la vida. Antes que las instituciones feudales hubiesen firmemente asegurado el principio hereditario en el gobierno, los reyes ambicionaron ser dueños de la elección de sus sucesores, como si fuese asunto de interés personal de ellos mismos. Los emperadores romanos, aunque no hubiese razón de parentesco en el caso, ambicionaron esto tanto como extender los límites del Imperio; y el presidente americano se encontrará siempre rodeado de hombres poderosos y aspirantes que tratarán de captarse su favor, y a quienes puede ser deudor de inestimables obligaciones... y lucharán para vivir en la persona de su sucesor". Y también para obtener de él favores y posición, aunque no se trate del mando supremo. Con todo, el deseo de perpetuarse es de otro modo subyugante para hombres ambiciosos que el de asegurar poderes menores; y acuden a la memoria de los sudamericanos, ejemplos de subversiones y atentados, hasta de guerras civiles, provocadas con ese fin y que justifican la ampliación del impedimento sancionado en el nuevo Código político. Será sensible alguna vez privarse de las aptitudes de un ciudadano, pero es caso raro el de esos irreemplazables, y más bien sucede que los simulan tales porque les sea permitido reelegirse.

II

Al desgajar la Constitución tantas ramas del árbol frondoso de la Presidencia, debe hacer menos importante la designación del cargo, como quita también la razón manoseada para suponer exiguo el término de los cuatro años, plazo corto, se decía frecuentemente, "para desarrollar un plan de gobierno". En una democracia tales planes nunca han de ser el capricho o la inspiración de un hombre, sino ideas capaces de arrastrar partidos y que requieren varios períodos para la propaganda, la sanción y la ejecución. Cuando no arraigan en las masas, serán objetivos individuales, más o menos geniales o extravagantes, dignos de acometer por un déspota, no por un magistrado republicano. Por eso la sanción de algunas leyes avancistas y que, por haberse dictado sin exigirlas la opinión pública y a veces con su resistencia, no existen en otras secciones de América, más avanzadas de verdad en sus instituciones y en sus progresos materiales, lejos de revelar adelantos democráticos, transpiran a la legua una sociedad gobernada autoritariamente y cuya legislación tanto pudo tomar ese rumbo como el opuesto, según la idiosincrasia o el orden de ideas del autócrata periódico. No es malevolencia, sino apreciación justa del régimen que ha producido parecidos y mayores extravíos en todos los tiempos y regiones. Los cortesanos, dice Macaulay, que en la época de Luis XIV se prosternaban al pie de los altares y se imponían ayunos y abstinencias y ponían los ojos en blanco devotamente al oir ciertos pasajes conmovedores de los sermones predicados en presencia de Su Majestad, para ganar fama de piadosos, hicieron bajo Luis XV iguales esfuerzos para graduarse en malas costumbres,

y acudían en Semana Santa a las orgías de Port Royal.

Con el nuevo régimen, más que a las relaciones exteriores, al ejército o a la policía, los proyectos de aliento se referirán a la hacienda, a obras públicas, instrucción o industrias y serán de la especial competencia del Consejo, salvo el derecho del Presidente de ser oído en las materias esenciales de finanzas y de detener iniciativas de ese orden que no prestigien los dos tercios de aquella corporación.

Esto del punto de vista estrictamente administrativo. En cuanto al político, el período de los cuatro años en vez de poner en riesgo la paz o la tranquilidad públicas, resultó un verdadero sedante. Rara vez, observaba Carlos María Ramírez, un presidente nuestro llega a la mitad del período sin haberse atraído oposiciones formidables; y la paz pública habría sido amenazada si al llegar las resistencias al máximum no se tocase que el mandatario ya tiene los días contados. Es posible que el sucesor no resulte preferible, pero hay el consuelo del enfermo que se vuelve del otro lado, y la imaginación juega gran rol en el gobierno de los hombres. El período de la Constitución, decía el ilustre publicista, contempla la esperanza inextinguible y la eterna ilusión de los pueblos. No sabemos si con esta reforma le hemos dado al nuestro algo más que ilusiones que ayuden a vivir. Al menos, no se las hemos arrebatado.

III

En los Estados donde el primer magistrado es de elección popular, al mismo tiempo se elige un Vicepresidente para el caso de vacancia, pues no sería po-

sible convocar al país a una nueva elección inmediata, y el mando tampoco puede quedar acéfalo. Es una cuestión qué hacer con ese alto magistrado suplente, siendo lo probable que no llegue a ejercer funciones, y cuando la mera posibilidad de ejercerlas ya le da puesto eminente en el Estado. Lo han ubicado en la Presidencia del Senado; y de ahí a su vez, surgió en nuestra Constitución, al erigir al Presidente de esta Cámara en Vicepresidente de la República.

Creado el Consejo de Administración, se ha podido establecer un arreglo más racional. El Consejo designa de su seno el miembro que ha de suplir al Presidente de inmediato, si el impedimento del titular es transitorio o mientras se procede a la elección del Presidente por el período complementario. Si la Presidencia quedara vacante, la Asamblea General es convocada para elegir, a mayoría absoluta de votos, la persona que debe desempeñar aquélla hasta el 1.º de marzo siguiente a las más próximas elecciones de miembros del Consejo, en cuyo acto deberá elegirse nuevo Presidente de la República.

Ni en uno ni en otro caso puede utilizarse la vacancia para volver a la Presidencia, pues el artículo 73 prohibe al que la haya ejercido ocuparla durante un interinato o período complementario, antes que hayan transcurrido ocho años del cese.

Este sistema, es mejor que el de la elección simultánea de Presidente y Vice, pues permite elegir a la persona más indicada en el momento en que ocurre la vacante. La intervención inmediata del Consejo, ínterin se reune la Asamblea Nacional, frustra las esperanzas cifradas en combinaciones subversivas sobre la base del desorden y la confusión producidos por la acefalía del mando.

XVII

LAS LEYES INCONSTITUCIONALES

Principio de derecho común a cuya sombra se ha desenvuelto en Estados Unidos el de la inaplicabilidad de las leyes inconstitucionales. — Prudencia con que ha procedido la Corte Suprema. — Reacción de los poderes políticos en algunos casos notables. — Importancia no trascendental del asunto en la práctica de nuestras instituciones.

I

Podrá extrañar que con la preocupación de evitar demasías del poder, la nueva Constitución nada haya dicho, sea sobre el derecho de los jueces, o de la más alta judicatura, de no aplicar las leyes inconstitucionales. Dentro del marco estrechado por el tiempo y por los acontecimientos, en que nos moviamos, sólo quisimos ocuparnos de aquellas soluciones que implicaran una importante limitación, capaz de influir en el progreso político del país, y no creímos que ese carácter revistiese el precisar y legislar tal facultad judicial; pero, nótese que la facultad no ha sido negada: queda el problema planteado como hasta aquí. Si nuestras instituciones judiciales se robusteciesen, y pudiesen oponerse los tribunales a las leyes dictadas por el Parlamento, casi siempre con la colaboración, la inspiración o el asentimiento al menos del Ejecutivo, — la puerta no habría sido cerrada a la doctrina según la cual la declaración de inconstitucionalidad, emana de la facultad elemental de aplicar las leyes.

Se sabe que no hay en la Constitución Americana disposición alguna que acuerde expresamente tal derecho a las Cortes, de reputar una ley inconstitucional y de no aplicarla por esa razón. Se cuenta el caso de un abogado inglés que, enterado de esa extraordinaria facultad de la Justicia Americana, empleó dos días leyendo y releyendo la Constitución, asombrado de no encontrar nada! Su consulta, aunque más explicable, tenía algo de aquel pedido que en 1793 hizo Hérault des Séchelles a la Biblioteca Nacional para que le remitiera un ejemplar de las leyes de Minos. En efecto: en la Constitución sólo hay estas palabras, de las que, con ayuda de la hermenéutica, se ha exprimido todo el poder de las Cortes de Justicia: "Esta Constitución y *las leyes de los Estados Unidos que sean conformes a sus disposiciones* y todos los tratados, etc., serán la ley suprema del país".

II

La cosa se ha desarrollado allí como tantas instituciones inglesas, por aplicación de los principios generales. Las facultades del Congreso, se ha dicho, están limitadas por instrucciones escritas en la Constitución. Cuando las ultrapasa su acto no vale, como no vale el de cualquier mandatario que excede el mandato. Las leyes hechas conforme a las disposiciones de la Constitución son leyes; y las que no estén conformes no son leyes. En conflicto entre la Constitución y la ley, el juez aplica la ley superior, la ley de las leyes, y descarta la ley ordinaria, por el mismo principio en cuya virtud si encuentra en contradicción una ley nacional con la ley de uno de los Estados, la primera anula la segunda. Todo dentro del caso *sub judice*, y sin la

pretensión de hacer una resolución generalmente obligatoria: la cuestión podrá, pues, volverse a plantear en otro pleito, y renovarse indefinidamente y cambiarse la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

No se ha armado aparatosamente al Poder Judicial de esa facultad, mediante el artículo constitucional que buscaba en vano el inglés, sino que aquél ha aplicado doctrinas comunes. Lo principal fué encontrar gobierno y pueblo suficientemente educados en el culto de la ley y el respeto a la justicia, para que el fallo de una Corte —que no se precisa que sea la Corte Suprema Federal, sino que puede ser una Corte cualquiera— tenga tal fuerza que ante él, una vez apurados los recursos procesales, se inclinen Presidentes y Congresos, Gobernadores y Legislaturas!

III

No hay que creer que esas conquistas se han consolidado sin lucha y sin esfuerzo. Los comentadores americanos encomian la alta prudencia, la circunspección, la habilidad con que ha procedido la Corte Suprema, no ejercitando su facultad sino en casos bien señalados y evitando que se la sospechara de ejercitar influencias políticas. Y con todo, casos sonados ha habido en que los poderes políticos se han sentido incomodados por las declaraciones de inconstitucionalidad de la Corte y han arrojado su formidable espada en la balanza. Unas veces se ha reformado la Constitución, reacción legítima y arriba de crítica: así se hizo hace tres años para poder crear el impuesto a la renta, a cuya implantación habría obstado la declaración de

inconstitucionalidad pronunciada por la Corte, en razón de no ser la contribución proporcional. Y otras veces el Congreso ha reformado a la misma Corte, lo que es de otra gravedad. Esta intervención legislativa ocurrió en la agitada presidencia complementaria de Johnson, y para finiquitar las consecuencias derivadas de la guerra de secesión, primero, cuando la Corte negó fuerza cancelatoria a los *greenbacks*, emitidos por el Gobierno Nacional: el Congreso aumentó el número de miembros de la Corte hasta cambiar la mayoría y con ella la jurisprudencia. Segundo, cuando la Corte, como el Presidente Johnson, juzgaron inconstitucionales algunas de las leyes draconianas, llamadas de reorganización de los Estados del Sud: el Congreso redujo entonces el número de miembros de la Corte, de suerte de hacer saltar a los amigos de Johnson.

Los constituyentes de 1916, legítimamente pudieron carecer de bastante optimismo para creer que nuestras Cortes mantuvieran la partida airosamente con los poderes políticos, y, caso de conflicto que valiese la pena, no fueran apabulladas por leyes de ocasión, las que, como se ve, no se hizo asco de dictar el mismísimo Congreso de la Gran República. Es frecuente que a un cuerpo, a una autoridad, en vez de alzarla se la abata, aumentándose, en la letra escrita, sus atribuciones, y exponiéndola a embates que no la dejen crecer en la medianía y con el abrigo necesario para adquirir robustez y desafiar más tarde los temporales.

Entre nosotros, el caso de leyes que merezcan incontestablemente calificarse de inconstitucionales, dada la amplitud de los preceptos de la Constitución, no

es de los que han amenazado las libertades públicas; y, por lo tanto, tampoco era el caso de empeñarse por una consagración especial y que dirimiese la vieja controversia.

Los que el país debe esperar de la Justicia es su protección del derecho en la esfera normal de las actividades ordinarias. Es, también, una colaboración eficaz, civil y penal, para reprimir el fraude o la violencia en materia electoral. Mucho más interesante esto que esa facultad privativa de vetar él también las leyes por inconstitucionales, leyes que no son, de cierto, las grandes culpables de las subversiones de la Constitución.

XVIII

ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS

La arbitrariedad para nombrar y para destituir. — La venia del Senado. — Extensión de este requisito en Estados Unidos. — Garantías de nuestra disposición constitucional para el caso de separación. — El personal dependiente de los cuerpos autonomos. — El derecho de huelga tratándose de funcionarios — Los "cambios de denominación" y la Constitución nueva.

Con la preocupación de disminuir el poder absorbente del Ejecutivo, no podía olvidarse que cuanto contribuya a dar a los funcionarios estabilidad y garantías será medio directo de conseguir aquel fin.

Difícil limitar la arbitrariedad y el favoritismo en los nombramientos. Hay contadas leyes que prescriban condiciones y exijan diplomas de capacidad; la gran masa de los empleados es designada discrecionalmente. Por algunos constituyentes, especialmente por el doctor Frugoni y el doctor Terra, se habló del concurso, pero este procedimiento no puede aplicarse sino a determinadas categorías, por ejemplo, los maestros, los auxiliares; y su implantación requiere clasificaciones y distinciones incompatibles con las líneas generales de una Constitución, para aplicarlo a tan diversos casos. Si los ministros tienen facultad de rayar los candidatos por razones políticas, o de servicio, de indignidad o de incapacidad latamente interpretadas, como en Francia, el requisito del concurso se frustra o convierte en formalidad vana.

Las leyes ordinarias, teniendo en cuenta la índole de cada servicio, orillarán estas dificultades con mayor eficacia, así como podrán establecer garantías para el ascenso. Sin embargo, la regalía del nombramiento, o el patronato será siempre uno de los medios de influencia de los gobernantes, más difíciles de cercenar, y tal vez un medio de gobierno que no debe suprimirse de una manera absoluta.

Más importantes son las garantías constitucionales que contrarresten la amenaza o el favoritismo al separar y destituir el personal de la administración pública. Grande es el poder de nombrar, pero cuando más se convierte en fuente de intranquilidad y de corrupción es unido al poder discrecional de destituir. No obstante la organización federal y el número relativamente escaso de empleados federales, la fórmula de Jackson "los despojos pertenecen al vencedor", llegó a conmover a la democracia americana. Es que no se trataba de llenar las vacantes con miembros del partido triunfante, sino de sustituir en masa al personal de la administración nacional para satisfacer los apetitos de los triunfadores. Y eso que cuando en Estados Unidos se habla del vencedor, no puede tratarse personalmente del Presidente, sino de su partido, teniendo a la vez la Presidencia y el Senado. Por la Sección II del artículo 2º de la Constitución, el Presidente nombra los embajadores, ministros públicos y cónsules, jueces de la Corte Superior y "todos los demás empleados cuyos nombramientos no estén especificados en la propia Constitución, con consulta y establecimiento del Senado". La cláusula es de otra generalidad que la de nuestra vieja Carta, pues ésta sólo prescribe la venia de la Cámara Alta para los ministros plenipotenciarios y los empleos militares de

coronel arriba. Leyes ordinarias han ampliado entre nosotros la intervención del Senado para el nombramiento de directores de Banco, de ferrocarriles del Estado, Empresa de Luz Eléctrica, Dirección de Instrucción Pública, de Correos y Telégrafos, y algún otro caso. No recuerdo, sin embargo, sino uno en que la venia senaturial haya sido denegada, mientras que en Estados Unidos más influyen en los nombramientos los senadores que el Presidente.

La causa de que esa atribución senaturial sea platónica —no hay por qué decirlo— es la misma de orden electoral que amengua las facultades de la Asamblea y cimenta la omnipotencia del Ejecutivo. La venia del Senado, que aquí nada vale, le ha bastado al Senado Americano para monopolizar los nombramientos importantes; y para salvar alguna vez las facultades del Ejecutivo y poner a raya el apetito de algunos senadores, ha sido menester toda la energía de un Garfield. Un senador desairado por este Presidente llegó a renunciar su banca, como protesta, esperando que el Estado, cuyo fuero creía defender, lo reeligiese, y con el chasco que se llevó, se inició una reacción a favor de las facultades del Presidente. De tiempo en tiempo los jefes de Estado americanos sacuden la influencia del Senado, pero, en general, la sufren por la necesidad de contar con la buena voluntad de los miembros de la Alta Cámara en los múltiples asuntos en que está llamada a intervenir. Es conocida aquella otra anécdota de Lincoln y el amigo cargante, a quien el Presidente se le excusaba con el empeño de un alto senador: "¿Pero quién nombra, Lincoln o el senador X?" le dijo el postulante: "Nombra el senador X," contestó el Presidente. Lo que llaman la "cortesía del Senado", ha llegado en ciertas épocas, a que

los senadores de cada Estado se adjudicasen las altas designaciones nacionales correspondientes a funciones a desempeñar en el territorio de sus Estados respectivos: y así, lo que aquí es letra muerta, y apenas sirve para que los senadores conozcan algunas horas antes los nombramientos que hará el Ejecutivo, allá se ha convertido en facultad de hacer los nombramientos el Senado! Una de tantas evidencias, aunque el precedente no sea digno de ser imitado, de que, o se harán elecciones de verdad, o no se hará absolutamente nada.

Es posible que la docilidad que ha tenido el Senado frente al Presidente, no la tenga ante otra autoridad colectiva como el Consejo de Administración, y que, precisamente cuando la autoridad ejecutiva sea menos personal, dé juego al requisito de la venia para proveer los altos empleos. Si así llegase a suceder, mientras que ahora nombra uno solo, entonces no se podrá nombrar sin consultar una veintena de opiniones...

II

Para corregir lo que pueda haber de excesivo en estas palabras, me apresuraré a agregar, que tanto como ha sido innocua la venia del Senado para nombrar, ha sido bastante eficaz a efecto de prevenir las separaciones caprichosas o arbitrarias.

Para pedir la separación de un empleado por inepto u omiso, se requiere el señalamiento de hechos concretos que rara vez puede hacerse, sobre todo contra un empleado en guardia por sus opiniones o actividades; y esa inculpación pugna también con cierta bonhomía del carácter nacional. Más dura es todavía la exigen-

cía constitucional cuando se trata de procesar al empleado como delincuente, teniendo que estar a la resolución judicial y seguirle abonando medio sueldo durante la suspensión, con arreglo al Código Penal. En esa parte, la Constitución de 1830, tuvo la previsión de nuestros defectos políticos y, para evitar el favoritismo y el exclusivismo, fue más lejos que ninguna otra. La generalidad de las constituciones toman, en efecto, algunas prevenciones para el nombramiento, como hemos visto, pero la misma de los Estados Unidos nada prevé para las destituciones; y otras, como la Argentina, le dan expresa, al gobernante la facultad de nombrar y remover los empleados de toda la administración. Francia, recién en los últimos tiempos, por un artículo de la ley de presupuesto de 1905, ha concedido a todos los funcionarios civiles y militares, y a los empleados y obreros de las administraciones públicas, el derecho a la comunicación personal y confidencial de su expediente, sea antes de ser objeto de una medida disciplinaria, o de una separación de oficio, sea al ser pospuesto en el ascenso o antigüedad, Pero sin parar por eso la suspensión, la destitución o la postergación.

Nada más enérgico podía hacer la Constitución nueva en el sentido de garantir el estatuto del funcionario, en lo que ya estaba hecho. La reforma se ha limitado a amoldar la letra del nuevo Código al viejo precepto conservador. Así se ha establecido que el Presidente de la República nombra y destituye los Ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior y los empleados de esas secretarías; nombra los Jefes de Policía de la terna propuesta por el Consejo y los separa por sí; destituye por sí los empleados mi-

litares y policiales. Provee los demás empleos civiles y militares de su dependencia, pero sólo los separará por ineptitud, omisión y delito, en los dos primeros casos con acuerdo del Senado, y en el último pasando después el expediente a la Justicia. Separa, pues, discrecionalmente sólo a los funcionarios policiales, ministeriales y militares que deben ser de absoluta confianza. Para los demás necesita la venia. Cuando se trata de los empleados del Consejo la regla es igualmente estricta, pues ejerce en sus dominios las mismas atribuciones y deberes que tiene el Presidente, por los incisos 5º al 12 del artículo 79, y "con las mismas limitaciones allí establecidas". Siendo taxativa la referencia, ahora resultará (aunque tal vez la letra ha ido más allá de la intención), que la inamovilidad relativa beneficia también a los empleados de las secretarías ministeriales del Consejo.

III

Son leyes ordinarias las que, al organizar ciertos servicios, han creado órdenes de empleados amovibles. No puede decirse que al legislar así se haya violado la letra de la Constitución, pues ésta confiere al Cuerpo Legislativo, además de la lata facultad de expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República, protección de todos los derechos y fomento de la ilustración, agricultura, industria y comercio, la facultad de crear o suprimir empleos públicos y determinar sus atribuciones. Cabe sí decir que el espíritu de esas leyes, declarando la amovilidad del personal, o señalándole una corta duración, no armoniza con la inamovilidad consagrada

como regla general por el artículo 81 de la antigua y el 79 de la nueva Constitución.

Es verdad que esta regla de la inamovilidad, o más bien, de la separación, previa demostración de la ineptitud, omisión o delito, si tanto vale como garantía del funcionario, hace difícil la administración pública. Aunque sean contados sus negocios y su personal, en relación con los del Estado, imaginénomos al gerente de una fábrica o de una casa de comercio, que sólo pudiera despedir a sus dependientes, previa una demostración analítica de ese género. Existe en mil casos la sospecha, aún la evidencia de la inmoralidad, de la falta, de la incapacidad, de la omisión, pero es difícil concretarla y duro de establecerla en público, frente a una de las ramas del Cuerpo Legislativo.

Aunque quede comprometido el estatuto del funcionario, no cabe condenar en absoluto que la ley ordinaria, al organizar algunos servicios, haya establecido la amovilidad o el nombramiento por período determinado. Recordemos una vez más que en la generalidad de los Estados, ha reinado hasta hace poco la regla del poder discrecional del Jefe de la Administración, y que es reciente la tendencia a establecer, no en la Constitución, pero sí en las leyes orgánicas, el estatuto del funcionario. En la práctica, resultan difíciles de conciliar los dos intereses, el de la administración, de tener empleados de confianza, y el del empleado, de no ser despedido o postergado injustamente. Por mi parte, entendería que si el Senado bien podría en los nombramientos, salir de la obsecuencia perpetua, en cambio, cuando tratase un pedido de destitución, no debe olvidar que es poder político, y no rígido tribunal de justicia: si hay la sospecha de

persecución partidaria, de personalismo o de favoritismo, le cumple poner valla, pero si esos móviles no aparecen, debe presumir al superior justo apreciador de la conducta del empleado, ya que los demás administradores los despachan sin necesidad de explicarse y la explicación es tan embarazosa de dar.

A los cuerpos autónomos se les ha querido dotar de la flexibilidad y facilidad de expedición de las industrias privadas a las cuales sustituyen o hacen competencia. La regla ha sido, pues, que nombren y revoquen su personal, con entera libertad. Mismo cuando han de proponér sus empleados, aunque por ahí se introduzca la influencia centralista, tanto como por la designación de los directores. Es verdad que a su vez se ha reconocido de hecho que los empleados de las organizaciones autónomas pueden despedirse libremente y hasta declararse en huelga, de suerte que para nombrar y para cesar, tanto patrones como dependientes, estarían sometidos a los principios de la industria privada.

IV

Sin embargo, la huelga de los funcionarios públicos es un derecho generalmente contestado, aunque por razones no siempre bien escogidas. Se dice, por ejemplo, que los empleados del Estado no deben tener el derecho de huelga porque no existe el antagonismo de intereses, la disputa del lucro, el reparto de la utilidad, como cuando están frente a frente el capitalista y el obrero. Historia! El Estado puede proceder en el interés de no encarecer el producto, de no disgustar al consumidor, de no aumentar los impuestos, de no realizar economías en esa parte u otra de su dominio; y

usa de arbitrariedades y favoritismos como el peor de los patrones y arranca balotas, como éstos no lo hacen. Después, buen consuelo para el obrero estadizado cuando su salario es mezquino, que beneficien de "la plus valía", como se dice en la escuela, los gobernantes directamente a los clientes, de tan diversa laya, a quien esos administradores sirven!

La única razón valedera es la que se funda en la naturaleza de los servicios públicos, en la necesidad de su continuidad no interrumpida. Cómo parar la policía, la asistencia pública, la magistratura! Sin embargo, el Estado va introduciéndose en tantos dominios, lejanos de su antiguo y simple papel de gendarme, que algunos autores, como Barthélemy, han llegado a distinguir las funciones de autoridad, cuyos agentes no podrían ponerse en huelga, y las de mera gestión, cuyos empleados tienen posición análoga a los obreros de cualquier industria privada. Cuesta, en efecto, comprender que los obreros de una fábrica de fósforos tengan el indiscutible derecho de presentarle al patrón su pliego de condiciones y de levantarse de los talleres, y lo pierdan, desde el día siguiente de monopolizar el Estado la industria fosforera. Pero la distinción fracasa al aplicarla a tantas funciones estadizadas, en que es imposible precisar cuándo se trata de un acto de autoridad y cuándo de un acto de gestión industrial, pues tan grande puede ser el trastorno público resultante de la suspensión de éste como de aquél.

Saliendo de las sutilezas en que es tan fértil el derecho administrativo, parece que la distinción no estribaría precisamente en que el servicio se efectúe por el Estado, o por una empresa particular, sino en la tras-

cendencia y generalidad del servicio y en el trastorno económico o social que aparejaría la suspensión.

Poco da que los ferrocarriles, telégrafos, correos, aguas corrientes, tranvías, abasto, sean monopolizados por el Estado o por compañías concesionarias: lo importante es que la vida social o comercial, tal como está organizada, no puede desenvolverse si se paralizan esos medios de atender necesidades vitales. Cierto que cada vez es mayor la interdependencia económica y social; que cada día todos nos necesitamos recíprocamente más y es menos llevadera la existencia de cada cual sin que los otros cooperen con su aporte acostumbrado de trabajo. Hay una especie de convenio o contrato social tácito que todos hemos aceptado, de otra verdad que el famoso contrato de Rousseau y que no debería rescindirse a capricho y en cualquier momento. Sin embargo, cabe una gran clasificación, pues no es lo mismo una huelga de albañiles o pintores que una huelga de policianos o ferrocarrileros.

Se llegará un día a suprimir la huelga, como la guerra privada y la internacional, ya que no están sólo en juego los intereses de patrones y obreros sino los del público que paga los vidrios rotos. La comunidad económica, la interdependencia social obligarán a buscar e imponer reglas de arbitraje; pero, en tanto que esa forma superior no se haya encontrado y con ella la posibilidad de someter a su precepto al trabajo y al capital, la distinción no es la de la industria privada, sometida a la huelga, y la industria del Estado, libre de esa contingencia y pudiendo arrear a la cárcel a los trabajadores rebeldes. (Ojo al Cristo, que no es de plata, aquellos a quienes deslumbran los monopolios de

Estado: en tanto no se arribe a formas democráticas y muy adelantadas de organización política, pueden, como se ve, ser tiranía para todos, y más todavía que para los consumidores y contribuyentes, para los obreros a quienes reconduciría a una nueva esclavitud, arrancándoles no sólo el voto político sino el derecho de disponer de sus brazos!). La distinción justa será la del grupo de las empresas de utilidad pública, cuyo funcionamiento no puede suspenderse, sean administradas por el Estado o por concesionarios; y el de las industrias, que por su mayor dispersión o su más fácil sustitución o postergación de sus servicios, pueden ser librados al embate de los intereses encontrados. Es claro que las industrias del Estado figuran normalmente en la primera categoría. Pero si para los empleados y obreros de ésta quedase proscripto el derecho de huelga, también debería proscribirse el arbitrario para despedirlos y remunerar su trabajo. Junto con la supresión de la huelga ha de nacer la institución pacífica que domine el conflicto y preste la garantía para la fijación del sueldo, para el ascenso, para la corrección disciplinaria o destitución. En Francia se ha empezado, como hemos visto, por autorizarle al obrero del Estado a preguntar por qué lo echan, por qué lo postergan. Ese es un primer paso, que será seguido de la intervención en los consejos de disciplina y en las comisiones de arbitraje. Una ley que examinase estos problemas sería digno complemento del voto secreto. Establecería la autonomía, armónica con la subordinación jerárquica, y las garantías que debe tener el modesto empleado amovible, al que no llega la otra garantía constitucional de la venia del Senado.

V

Con todos los inconvenientes que tenga del punto de vista administrativo, para el buen funcionamiento de personal tan numeroso y variado como el de la Administración pública, hemos preferido conservar y precisar, respecto de la generalidad de los empleados, la regla de la inamovilidad de la Constitución, que tantas arbitrariedades y favoritismos ha contenido. Otros manejos escapan a la previsión de la ley fundamental, como ese expediente modernista de cambiar de denominación al empleo para producir su aparente supresión, y la creación de otro empleo equivalente. El espíritu de la nueva Constitución, condenatorio de esa maniobra, se ha revelado en el caso (y habría podido favorecer a intereses de los partidos de oposición) de que, a consecuencia del cambio de régimen, se alterase la situación de los empleados municipales: el inciso 5º de las disposiciones transitorias dispone que los inamovibles se conservarán en sus empleos en tanto que éstos subsistan o *se creen otros análogos,* y no podrán ser destituídos sino en la forma prevista en el artículo 138, esto es, con el acuerdo de las Asambleas Representativas, o pasando el expediente a la justicia, caso de delito. Es una condenación implícita de lo que se ha hecho en la ley de presupuesto y una indicación de lo que en equidad corresponde hacer con todo el personal administrativo.

XIX

LA REVISION

Las dilatorias forzosas impuestas por la Carta de 1830. — Ahora, la reforma facilitada en el tiempo, dificultada en el procedimiento. — La llave en poder de la minoría. — La reforma debe ser articulada desde su iniciación. — La segunda ratifica por sí o por no. — El plebiscito suplido ventajosamente por esta ratificación. — La reforma será parcial, como la realizan los pueblos de instituciones estables. — Análogo método de revisión en Chile y Estados Unidos. — Peligro de la Constituyente con facultades ilimitadas de revisión.

I

El propósito de salvar una crisis y determinadas conquistas institucionales ha obligado a introducir novedades en la Constitución, que sólo el tiempo, poniéndolas a prueba, ha de confirmar como buenas. Y la experiencia suele dar buenos chascos a los proyectistas ambiciosos.

Reflejan esta hesitación las disposiciones sobre revisión constitucional. La Constitución de 1830 prestó uno de sus mejores servicios al dificultar considerablemente su reforma. Hoy la evidencia de que en distintas épocas habría sido modificada para saciar apetitos de mando, especialmente para arrancar el artículo que prohibe la reelección presidencial, cuya subsistencia ha obligado a los prepotentes a poner tiempo de por medio y a buscar sucesor, infiel salvo excepción contadísima. Y con ese tiempo ganado, se han facilitado las resistencias contra las prolongadas dominaciones per-

sonales, emanen estas resistencias de republicanismo sincero o de otras ambiciones contrariadas.

Vanos doctrinarismos habían pretendido que esas disposiciones lesionaban la soberanía de la que precisamente salvaban un jirón, por la dilatoria obligada! El tiempo es lo único que no pueden suprimir nuestros prepotentes, porque sólo lo son por un día, y por eso no fue sin violencia que nos decidimos a suprimir el trámite a través de las tres legislaturas que debían intervenir según la Carta de 1830, en el proceso de la reforma; pero las innovaciones en la organización del Ejecutivo eran tan considerables, habían sido tan criticadas, que era razonable prever que de tal régimen se pudiera salir en un período relativamente breve.

Las reformas futuras podrán hacerse mediante dos legislaturas. Con haberse acortado así el trámite, todavía se da mayor garantía de tiempo que la que teníamos después de la reforma constitucional de 1912. Según ésta, una vez declarada por la Legislatura ordinaria la necesidad de la revisión, correspondería de inmediato la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente. Es cierto que después vendría un plebiscito a ratificar la obra, pero esta garantía es inferior a la ratificación por una nueva legislatura, en Cámaras separadas y electas con el conocimiento popular del proyecto de reforma.

II

Imposibilitados de blindarla con más garantía de tiempo, la nueva Constitución ha sido asegurada contra torpedos reformistas y ambiciones impacientes,

requiriendo, así para la iniciación como para la ratificación, el voto conforme de los dos tercios del total de los miembros de que se componga cada Cámara. En lo demás, el procedimiento se sujetará a las reglas establecidas para la sanción de las leyes, esto es, a la deliberación y votación en Cámaras separadas.

Así, sólo podrá prosperar una nueva reforma en el caso de que los grandes partidos se pusieran nuevamente de acuerdo, o en el de abstención de uno de ellos en dos legislaturas sucesivas, o de dividirse y continuar esa división en las dos legislaturas, con caídas persistentes a la reforma de parte de una de las fracciones. Tratándose de la ley fundamental, que es como el pacto social —y en este caso fue de verdad un pacto,— es justo darle esa estabilidad y entregarle, puede decirse, la llave de la reforma a la oposición Sólo una veleidad reformista puede hacerle perder esta base de estabilidad constitucional.

III

La garantía ha sido todavía reforzada por la aclaración de que cuando la Legislatura llamada a ratificar las reformas, dejase transcurrir su período sin hacerlas, aquéllas se tendrán por no propuestas. Tanto aquí como en Chile, que tiene un sistema análogo de revisión, se ha descorrido la pretensión de revivir iniciativas reformistas provenientes de alguna legislatura anterior y abandonadas por las legislaturas siguientes, por falta de ambiente, o por haberse extinguido los intereses o corrientes que las provocaran. La reforma, en virtud de la disposición comentada, no puede en adelante consumarse, si no subsiste continuadamente,

en el transcurso de dos legislaturas, la opinión revisionista. Si se ha abierto un paréntesis, revelador de la inseguridad o inconsistencia de la reforma, el procedimiento deberá empezar de nuevo.

IV

Bajo otra faz el nuevo sistema de revisión es muy superior al de la Constitución de 1830 y al de la reforma de 1912. El defecto capital de uno y otro era el de abrir la puerta a revisiones ilimitadas. Muy difícil, muy restrictiva la Carta de 1830; pero, franqueado el primer paso, la legislatura a la que correspondiese la última instancia, tenía facultad para transformar las instituciones fundamentales de la cruz a la fecha. Y lo mismo sucedía con el sistema de la Constituyente especial, salvo la formalidad del plebiscito. Una y otra solución admitían la posibilidad de mudar de Constitución totalmente, de enmendarlo y cambiarlo todo. Era la concepción propia de los países que se organizan por primera vez, o que cambian revolucionaria y radicalmente el régimen político; mientras que en los que ya han establecido sus instituciones primordiales, el procedimiento es muy distinto. Ni en Estados Unidos, ni en Francia, ni en la Argentina, ni ahora ya en el Brasil, ocurre que la reforma pueda hacerse de cabo a rabo, o de punta a punta. Lo deseable de revisar son determinados artículos, tal o cual institución, tal disposición concreta; y nunca convendrá que exista un poder —llámese Constituyente o como fuere— que se ponga a planear una

constitución totalmente, como si trabajase sobre materia virgen y pudieran plasmar el pensamiento político creador nuevos Moisés, Solones o Licurgos.

Por eso los Estados Unidos califican de enmiendas a las reformas de la Constitución, — ni reformas se las llama. Son correcciones a la obra permanente, que no debe tocarse en todo lo demás. En adelante no podrá nuestro legislador ordinario afirmar de un modo vago y general que el interés nacional aconseja la reforma de la Constitución. Con una declaración semejante, ya no habilitará a la siguiente Legislatura o Constituyente a hacer mangas y capirotes, y no se encontrará el país con que todas sus instituciones están, de la noche a la mañana, en tela de juicio. Las reformas futuras tienen que nacer articuladas, tal y cual han de incorporarse, pasadas dos legislaturas, al Código fundamental. Imposible lanzar a la sociedad con ideas imprecisas, mediante generalidades oratorias y declamaciones, sin saber a dónde se va realmente,— puede ser a cosas muy diferentes de las que imaginaba el propio iniciador, ya que serán tal vez otros hombres los que harán la reforma y en circunstancias que casi nunca pueden preverse. Ni uno solo de los que votaron la apertura de la revisión en 1912 sabía que era para iniciar la aventura del Colegiado.

Esa declaración vaga de aconsejar el interés general la reforma constitucional, facilitaba arrancar los votos de los legisladores. El voto no era para hacer la reforma en el momento: allá se verá lo que dentro de uno o dos años se proyecte: pueden surgir ideas buenas! Y quién va a creer que el Código vigente sea per-

fecto, que por este lado o el otro no reclame útiles retoques? O se tentaba por lo impreciso de la reforma a iniciar, o la Cámara aprehensiva del porvenir, se cerraba a la banda, y de miedo de que todo se pudiera poner en cuestión, se negaba hasta para las reformas útiles y en las que todos podrían ponerse de acuerdo.

Así iba a sucedernos en adelante. Una nueva revisión abierta sin restricciones, podía derogar el voto secreto, la representación proporcional, la no reelección presidencial, volver al presidencialismo absorbente, o a los proyectos de colegiado. Ante ese peligro, la actitud previsora sería la de rechazar toda iniciativa de revisión, siempre que declarada su necesidad, el poder constituyente no tuviera valla alguna. Distinta cosa será con la proposición de reformas concretas, sobre tal detalle, sobre determinada cuestión, cuyo alcance puede cada uno apreciar desde luego, y cuya enmienda para nada comprometerá los principios, las conquistas, las instituciones que haya interés en defender.

V

Proyectadas concretamente las reformas, o más bien, las enmiendas, y votadas por dos tercios de votos del total de los miembros de que se componga cada Cámara, quedarán sujetas a ratificación por la siguiente Legislatura, la que deberá aceptarlas también por el voto conforme de los dos tercios y en los mismos términos en que hayan sido propuestas, sin hacer alteración alguna. Sólo así se tendrán por ratificadas: si las enmiendas sufriesen la más pequeña alteración, aun-

que reuniesen los dos tercios, ya no se tendría por hecha la ratificación: quedarían como simples proposiciones para ser sometidas a la siguiente Legislatura. Ha de haber dos momentos sucesivos de la vida nacional en que los representantes de los dos tercios del electorado estén conformes en la reforma, sin variar una coma. Esta exigencia puede parecer rigurosa, pero cualquiera se da cuenta de que la alteración de un detalle varía el alcance y sentido de una ley, o que sus partes complementarias o correctivas suelen ser las que hagan la ley aceptable. La ratificación plena, mediante el asentimiento de una asamblea deliberante, por dos tercios de votos, con sanciones en Cámaras separadas, es superior a la del plebiscito. Este suele resultar una formalidad y producirse en una votación más o menos regular, por sí o por no. Aquí también la segunda votación será a tomarlo o dejarlo, pero mediante el debate ilustrativo, al que trascenderá la opinión del país, siempre que se haya tratado de una enmienda de importancia.

VI

Tiene todavía otra ventaja este sistema, y es que el Cuerpo Legislativo gozará de todo el tiempo que dura una Legislatura para hacer o no la reforma, pulsando el momento conveniente, anticipándola, o retardándola. Algo sabemos de esa ventaja los que hemos debido hacer la revisión bajo el apremio de términos cortos y fatales, que imponían concesiones a los intereses prevalentes!

VII

En lo esencial el nuevo artículo ha sido tomado de la letra y espíritu de la Constitución chilena, después de la reforma que esta parte de la Carta trasandina sufrió en 1882, pero además del parentesco honroso con la república que más pronto hizo vida regular en la América del Sud, el abolengo puede remontarse hasta la Constitución de Estados Unidos. La reforma aquí puede nacer por iniciativa de los dos tercios de los Estados, y mediante su petición, el Congreso Nacional convocará una Convención. Pero este método no se ha usado jamás: las contadas reformas que ha sufrido la Constitución de Filadelfia han sido introducidas por otro método permitido, igual en el fondo, al aquí ahora adoptado: el Congreso, por los dos tercios de sus miembros, redacta las enmiendas, y se tienen por aceptadas luego que sean ratificadas tal y cual por las legislaturas de los tres cuartos de los Estados. Esta ratificación por las legislaturas locales, posible en una república federal, es sustituída en nuestros países unitarios, Chile y el Uruguay, por la ratificación de la siguiente Legislatura.

La convocación de convenciones especiales es el método predominante para la reforma de las constituciones de los Estados de la Unión. Existen allá razones especiales: se dice que a las Convenciones van especialistas, contraídos a la tarea y comúnmente excluídos de las legislaturas ordinarias. Nada de eso pasa entre nosotros, donde como se ha visto, constituyentes y legisladores resultan los mismos frailes sin distintas alforjas, que justificaran el gasto y molestias impuestas para la elección y el funcionamiento de una Legis-

latura Constituyente especial. La idea de la Convención se remonta a las épocas en que la tarea era de hacer constituciones completas, y es una dificultad para las reformas modestas, no peligrosas e indiscutiblemente útiles.

Este sistema de las reformas parciales es el que siguen los pueblos constituídos: los Estados Unidos han introducido diez y seis enmiendas, pero las once primeras nacieron con la Constitución: fueron las correcciones reclamadas por los Estados que iban a formar la Unión, para aceptarla. Después la Constitución se enmendó, durante la segunda presidencia, respecto de la forma de elegir Vicepresidente; y permaneció sin ser tocada absolutamente sesenta años, hasta que, terminada la guerra de secesión, hubo necesidad de agregarle las enmiendas 13 y 14, a efecto de asegurar los resultados de la gran lucha. Ultimamente ha sido reformada la Constitución para hacer posible el impuesto a la renta. Francia, tan fértil antes en materia de Constituciones, una vez dictadas en 1875 las leyes constitucionales que organizaron la tercera república, ha sentido, puede decirse, el horror a las innovaciones constitucionales; y aquellas leyes sólo han sido tocadas, para trasladar los poderes públicos de Versailles a París y para hacer intangible la forma republicana.

La Argentina ha reformado la Constitución sólo en detalles, para aumentar el número de ministros que había sido materia de una disposición constitucional, demasiado previsora, a fe; para poder aplicar derechos de exportación; y ahora se discute si el impuesto a la renta no reclama, como en Estados Unidos, la reforma del artículo según el cual el impuesto ha de ser igual y proporcional.

Suiza ha reformado su Carta Federal, siempre por convenciones, para abolir y restablecer o hacer materia de legislación cantonal la pena de muerte, para instituir el monopolio del alcohol o de los ferrocarriles y otras medidas menos trascendentes. Pero lo que es posible en un pequeño Estado, tan avezado a las prácticas democráticas y al gobierno directo, ¿cabría intentarlo en un país como el nuestro? ¿Es dable provocar todo el movimiento político que reclama la elección de una Constituyente y el plebiscito, para alguna medida interesante, pero que no afecta fundamentalmente a la organización nacional? De aquí que sólo se haya pensado en reformar la Constitución "para salvar la patria", para casos inmensos y cosas que después se ve que no se pueden hacer, o que, hechas, resultan una enormidad. Indicada la reforma dentro de los requisitos consagrados para dictar las leyes comunes, pero con mayores garantías de tiempo y de votos, las modificaciones no trascendentales podrán llevarse a cabo; y las grandes reformas maduradas por el país, también. Mas ninguna revisión cabrá sin fines declarados, sin preceptos clara y precisamente articulados, ninguna que pueda venir a plantear cuestiones imprevistas o a remover de arriba a abajo la organización social y política.

XX

LA IGLESIA Y EL ESTADO

La separación se ha efectuado con espíritu conservador. — Mezquindad del asunto de la propiedad de los templos. — El patrimonio eclesiástico.

Sale del marco de las reformas generales, todas tendientes a modificar las relaciones de los Poderes públicos, la que consagra esta separación. Reforma tan eminentemente liberal, la verdad es que fue presidida por un espíritu conservador.

La separación en cuanto podía interesar la concepción laica del Estado, de hecho estaba consumada, no sólo por la más amplia libertad para todos los cultos sino porque el católico no contaba con otro favor especial que una asignación en el presupuesto, tan pequeña que los fieles se han dado el lujo de doblarla, antes de entrar en vigencia la nueva Constitución. [1]

Inscripción de nacimientos, matrimonio civil obligatorio, secularización de cementerios, escuela laica, todo tiene ya larga existencia. Si algunos pueden ser amenazados en su libertad de conciencia en el derecho de dirigir la educación de sus hijos y de abrir escuelas, son hoy precisamente los católicos. Un jacobinis-

1 El éxito de la colecta católica parece un resultado de la supresión de la subvención oficial y confirmar lo que siempre se ha dicho de la falta de iniciativa de las instituciones protegidas, en contraste con la actividad y la energía de las libradas a su propia suerte, lo mismo en la industria que en este plano de los valores morales

mo de parada pretende compensar ante las multitudes. a las que supone demasiado ingenuas, su falta de respeto a las libertades todavía en litigio, como la libertad política, por el extremismo —el maximalismo, diríamos ahora— en materia de creencias religiosas.

La Iglesia Católica ha dejado de significar peligro alguno para la causa liberal. Basta el ambiente científico y literario para asegurar y robustecer el progreso de las ideas desprendidas de toda influencia dogmática. Al contrario, nuestro problema social puede ser la fundamentación de una regla moral que ejerza su imperio sobre conciencias que ya no tiemblen ante las sanciones de ultratumba, ni temen que el ojo de Dios penetre sus pensamientos recónditos y no siempre puros. La exigua dotación, si contrariaba en principio al espíritu liberal, no le repugnaba mayormente, ni a la juventud universitaria, que hace rato se había enterado de algunas pequeñas derogaciones de ese orden. Por ejemplo, que el Estado protestante de Nueva York ha subvencionado con 300,000 dólares anuales instituciones católicas, a título de ayudar a la beneficiencia privada, y un poco, según Bryce, para atraerse los sufragios de los irlandeses.

Si por el lado del liberalismo la situación establecida por la Constitución de 1830 podría prolongarse sin ningún apremio, no sucedía lo mismo para los que entendíamos que la separación debía hacerse con la consideración que merece la religión que gobernó los primeros actos de nuestra existencia, santificó los albores de la nacionalidad y ante cuyos altares se postran nuestras hijas, nuestras esposas y nuestras madres.

La iglesia nacional ha reconocido temprano que su reino no es de este mundo. No pretende ejercer in-

fluencia política. Ningún régimen se siente amenazado por ella. Algún conato de partido católico es más bien estimulado por hostilidades recientes que han partido del círculo gobernante.

El sentimiento religioso inspira muchas conciencias, en las cuales es insistituible como disciplina de la vida. En vez de la empresa vana de proscribirlo, hay que apreciarlo como factor del orden social y consuelo moral y material de tantos infortunios.

Entretanto el radicalismo hirsuto había anticipado la tesis de reivindicar los templos como propiedad nacional, confundiendo lastimosamente las cosas. Porque los edificios levantados para el culto han sido respetados en todas partes y lo que ha sido materia de reinvidicaciones ha sido el dominio secular de la Iglesia, que en la República parece que empieza a formarse recién, precisamente, el día de la separación.

La ley de Waldeck Rousseau, no sólo puso los templos bajo la dirección de las asociaciones culturales, sino los mismos bienes civiles de las congregaciones, exigiéndoles puramente la constitución de la asociación en los términos de esa ley; y fue la resistencia a organizarse jurídicamente, resistencia inspirada por un pontífice que no se llamaba León XIII, lo que produjo el conflicto y la ocupación.

Aquí, donde la Iglesia no tiene dominio privado que merezca ese nombre. —y menos formado por el Estado— lo único que podía ponerse en cuestión era la propiedad de media docena de templos, sin otro destino posible por su significado histórico, ya que no por su valor artístico.

Por pequeña que fuera la cuestión material, era grande, sin embargo, para el sentimiento religioso;

y convenía, como si se tratase del voto o de la autonomía aprovechar aquella Asamblea Constituyente, llovida del cielo, para resolver el asunto y prevenir el golpe de mal gusto con que se amenazaba.

Tengo para mí que nadie estaba interesado en darlo. La separación, con respeto de los bienes de la Iglesia y exención de impuesto a los templos, fue propuesta por uno de los partidos, que no tiene inconveniente y antes se jacta de haber asumido esa iniciativa. Tal vez, dueño del campo, comprometido por declaraciones jacobinas imprudentes, el otro partido hubiera tenido dificultades internas para sancionar, por inspiración suya, la separación, en la forma tranquila y respetuosa en que va a consumarse, —como no se ha realizado en ninguna parte, aceptada y votada por constituyentes católicos de gran autoridad moral, y entre ellos un distinguido sacerdote, que adhirió expresamente. Pero es la verdad que en las negociaciones del acuerdo, si bien hubo alguna tentativa de obtener compensación por esta solución, no medió positiva resistencia; y tengo para mí que la cláusula les significó una dulce violencia a los hombres políticos y de mundo que intervenían, preocupados de otros intereses que los celestiales.

Nada se ha hecho fuera del derecho común. Los templos no fueron nunca propiedad del Estado, pues la Iglesia, como lo demostró bien el doctor Gustavo Gallinal en su folleto y en su discurso de la Constituyente, era persona jurídica, jamás confundida con el Estado, según la legislación metropolitana, bajo cuya vigencia surgió la Iglesia Nacional.

La dispensación de impuestos es análoga a las exenciones que nuestras leyes ordinarias consagran para

tantos edificios levantados con fines de cultura. La ley norteamericana de 1913, creando el impuesto general a la renta, exceptúa a todas las corporaciones o asociaciones organizadas con fines religiosos, caritativos, científicos o educacionistas, cuando ninguna parte de la renta neta de ellos se distrae en beneficio de algún tenedor de acciones o individuo.

Lo único extraordinario ha sido consagrar la exención en la ley fundamental, por razones análogas a las que se han tenido para incorporar la legislación del sufragio, librada en todas partes a las leyes ordinarias. Aquella Constituyente iba a entregar su obra a una mayoría que no era la suya y justo era que garantiese su incolumidad.

Uno de los errores en que incurrían los que combatieron la reforma constitucional era no ver que si ella no se hubiese realizado, con las imperfecciones necesarias de una transacción, según el partido y el punto de vista del crítico, en seguida del fracaso de esta reforma hubiese venido otra iniciativa reformista. ¿Quién habría sido mayoría en la nueva Constituyente y cuáles habrían sido las ideas y preocupaciones dominantes?

Muchos buenos y sinceros católicos, creyentes del milagro, opinaron, sin embargo, que éste suele no repetirse, y votaron la separación, con tacto que no amengua, por cierto, el ardor de su fe; y dieron así a la opinión católica, la noción de que la separación no es una medida agresiva, sino acto de verdadera tolerancia.

XXI

CLAUSULAS TRANSITORIAS

Una Constitución, ley suprema de la organización nacional, no debiera tener sino preceptos generales y permanentes. Sólo podría hacer excepción alguna cláusula transitoria para eslabonar las fechas, como sucedía en nuestra Carta de 1830, dictada bajo la inspiración de los días puros en que la patria surgió a la vida de las naciones. Pero no siempre es tan diáfana y despejada de ambiciones, intereses y pasiones la atmósfera con que se incuba una Constitución, y no lo ha sido, sin duda, aquella en que se pactó la nuestra de 1917.

Hay en su texto dos órdenes de disposiciones transitorias. Las primeras son para vedar a una personalidad prepotente el acceso próximo al Ejecutivo, en cualquiera de sus ramas, acordando al efecto a los Directorios de los partidos el derecho extraordinario de vetar candidatos al Consejo de Administración. Las segundas acuerdan a la actual Legislatura el derecho de constituir el Poder Ejecutivo, de balde, como régimen permanente, se instituye la elección popular.

El primer orden de disposiciones transitorias contempla una legítima prevención popular y no será esta Constitución la única que lo haga. En la Asamblea francesa del 48, uno de los constituyentes propuso que se inhabilitase para ejercer la Presidencia de la República a los miembros de las familias que habían rei-

nado en Francia. Se sentaba en aquella Asamblea Luis Napoleón y otro representante, embarazado, a fuer de buen doctrinario, de votar disposiciones personalísimas, exclamó: "Aquí quien podría explicarse es el Príncipe!". Obligado así, Luis Napoleón subió a la tribuna y al formular su protesta lo hizo tan mal, que el iniciador de la enmienda manifestó que después de haberlo oído se daba cuenta de que el Príncipe no importaba peligro alguno, entre la hilaridad de los circunstantes. Luis Bonaparte, Presidente primero y Emperador en seguida, pudo decir, como nadie, que ríe bien quien ríe el último.

Menos devota de los principios universales, la tercer república reformó la Constitución, por ley de agosto de 1884, al efecto de establecer esa inhabilitación para los miembros de las familias que han reinado en Francia; y entonces no ha de creerse que exista nada de vergonzoso en una inhabilitación transitoria, para quien en nuestro país ha ejercido un poder superior a los poderes monárquicos y con una duración que se aproxima más a la de éstos que a la de los mandatarios de la República.

El otro género de disposiciones transitorias ha sido también una necesidad de la transacción. Ganada por un partido la mayoría de la Asamblea Legislativa, que tenía el cometido de nombrar Presidente de la República, ese partido ganancioso no estaba dispuesto a correr de nuevo la carrera, y habría preferido precipitar la crisis pendiente sobre la ratificación de la reforma constitucional. La disposición transitoria evitaba este grave conflicto al país, sin dar cosa que no estuviera ya tomada. "Se quita (al exigir ocho años para

la reelección) pero no se pone rey", se dijo en la Constituyente. No será tampoco la nueva Constitución la única obligada a concesiones de esa clase. La del Brasil adopta también la elección popular para la designación de Presidente de la República, pero hubo de exceptuar la primera elección, que fue cometida. como aquí, al Congreso.

Y aun aquella Constitución proyectada por Washington, Hamilton, Franklin, Madison, por lo más puro y elevado que tenían las colonias de Norte América al emanciparse, para hacer la Unión, tuvo necesidad de incorporar la cláusula, que sólo pudo borrarse por la más terrible guerra civil, según la cual los Estados que no tenían la vergonzosa institución se obligaron a devolver los esclavos fugados.

Es cierto que tal ejemplo revela que la transacción aplaza la crisis, no siempre la conjura, y frecuentemente reclama de las partes que en el tiempo ganado se preparen a modificar la situación, aunque sea a favor de nuevas transacciones. Eso no desmerece a los que no pudiendo resolver el problema según el postulado mejor, han aceptado aplazarlo momentáneamente. Introducir cláusulas de excepción en favor de persona o grupo es vituperable; pero no lo es la transacción desinteresada con hechos prevalentes como medio de hacer posibles reformas soluciones benéficas que de otro modo fracasarían.

FIN

APENDICE

EL PRIMER BIENIO DEL CONSEJO NACIONAL

COMO HA FUNCIONADO LA INSTITUCION

Al terminar el primer bienio del Consejo Nacional, recordando que el doctor Martín C. Martínez antes de ingresar a dicho cuerpo había emitido juicio al respecto, nos dirigimos a él solicitando lo ratificara o rectificara, según los resultados de la experiencia a que él mismo había contribuido con tan inteligente laboriosidad y tan sano afán por el bien público.

El ilustre compatriota ha accedido a nuestro deseo en la forma siguiente:

La dirección de "Diario del Plata" me ha pedido que habiendo yo escrito algunas impresiones sobre la institución del Consejo Nacional, antes de su inauguración, exteriorice ahora la que mantenga, después de haber tenido ocasión de verla por dentro. La ilustrada dirección, al dirigirse a un ciudadano que ha formado parte de la corporación, no ha de inquirir sobre las soluciones que hayan recibido los problemas de gobierno allí ventilados, soluciones controvertibles casi siempre. Aunque, como miembro de la minoría, tendría más libertad, algo se resentirian mis opiniones de aquella intervención y del espíritu del cuerpo.

Diré por eso lo absolutamente indispensable sobre el fondo de la tarea y me ocuparé especialmente de la organización del trabajo en la nueva entidad gubernativa, de su manera de tratar los negocios, de sus relaciones con el otro departamento ejecutivo y de la Asamblea General y su rol general en el gobierno.

Método de Trabajo

Los que pusimos mano en el arreglo constitucional, aunque muy convencidos de que el nuevo régimen no sería inferior al antiguo, teníamos reservas respecto del Consejo, dada la novedad de la institución. los vaticinios sobre su funcionamiento torpe e incongruente y los conflictos que desencadenaría el monstruo de las dos cabezas.

Para el juicio público que había de formarse sobre la novísima institución ha sido una circunstancia feliz ese gran desastre que se le vaticinó. Es cosa que olvidan los adversarios al juzgar un hombre o una institución: cuando se pronostica la calamidad, el resultado mediocre ya es triunfo. "E'pur si muove" será siempre la demostración más acabada de la verdad del movimiento Absurdo. se dijo, un gobierno de nueve y para peor, integrado con minoría, las que, según la buena doctrina de la unidad, deberían continuar proscriptas "in eternum" del Ejecutivo. Se irían sendas sesiones en proveer trámites, en cualquier minúsculo asunto, por el enredo de las opiniones en los cuerpos deliberantes. Que abarcase la administración, en sus numerosísimas y complicadas exigencias un presidente santo y bueno; pero como haría ese esfuerzo prolífero de atender la cincuentena de asuntos diarios de un cuerpo heterogéneo no solidarios sus miembros, hasta con propósitos y opiniones antagónicos. Y sobre todo, partido el Ejecutivo en dos el choque era inminente y había de ocurrir, sino todos los días, al menos con frecuencia alarmante para la tranquilidad de un país que tan hermosas siestas estaba acostumbrado a echar en brazos del unicato.

Los mismos colegialistas integrales temieron de estas perspectivas, — como que no por su agrado fueron al Consejo mixto; — y han quedado en el reglamento draconianas disposiciones para cerrar la discusión, para resolver sobre tablas, de las que no hubo nunca que hacer uso, además de un pacto disciplinario archivado igualmente desde los primeros días.

A ese mismo temor respondió en gran parte la conservación de los ministros del Consejo. Sin desconocer que su concurso inteligente facilita la tarea, algunos constituyentes opinábamos que los ministros formaban doble juego con los consejeros y dificultarían a éstos la comunicación directa y frecuente con las Cámaras y las comisiones parlamentarias; mientras los colegialistas puros veían en el Ministerio un medio de mantener la unidad administrativa y hasta creían que para la generalidad de los negocios su misión sería más importante que con la Presidencia: El Consejo decían, por su composición, no podría ocuparse de tanta minucia y deberá delegárselas... Pero ¿cómo hacer la clasificación, qué es lo importante, y cuál lo despreciable en los asuntos del Estado? La destitución, la postergación misma de un escribiente se torna asunto grave, porque nunca es baladí la injusticia irreparable, y si se repitiese, por móviles políticos o por interés de otro orden, denunciaría un factor perturbador de la administración. Lo mismo una demasía en el cobro del impuesto o cualquier otro detalle; y malo será el Gobierno que, absorto en grandes ideales, los más destinados al fracaso, por imposibilidad de medios, descuidase esta engorrosa tarea diaria que va formando la trama administrativa.

La minoría, ajena a la designación de los ministros menos podía aceptar tal delegación y se interesó desde

el primer momento por un método de trabajo que permitiera al Consejo verlo todo sumariamente, sin que por esto dedicase sendas e interminables sesiones a asuntos insignificantes en sí mismos.

Tal vez la obstrucción hubiera ocurrido de prevalecer el primitivo proyecto de reglamento. Copiando el procedimiento antes acostumbrado, el Ministro concurriría el día del acuerdo, daría cuenta y propondría la resolución respectiva en cada caso, método pasable cuando despachaba el Presidente con un secretario de su absoluta confianza y revocable en todo momento. Salvo uno que otro asunto aquel despacho era la firma de carrera. Las intervenciones presidenciales escasas y las más motivadas por el ejercicio del patronato político, la provisión de los empleos. Pero ¿cómo podrían despacharse cuarenta, cincuenta, setenta asuntos grandes y chicos, solicitados a los nueve consejeros de improviso, sobre tan diversos puntos de vista?

El problema se simplificó, primero, dividiendo el Consejo en tres comisiones (como son nueve los consejeros el aumento de comisiones no hará más que duplicar los nombramientos) que atienden a los cuatro ministerios, con participación en las tres de miembros de los dos partidos; y segundo, repartiendo dos días antes, tanto a los miembros de la comisión como a los demás consejeros, las resoluciones proyectadas y un pequeño extracto de los asuntos en las que van a recaer.

El expediente original queda en secretaría a disposición del consejero que desee consultarlo

La orden del día llega a la deliberación pasando por el tamiz de la comisión respectiva, la que habrá apartado lo que requiera mayor estudio y podrá proponer modificaciones a las resoluciones proyectadas por el Ministro, y nadie será tomado de sorpresa. La incohe-

rencia, la anarquía de opiniones, la dificultad de uniformar los votos para una decisión, ocurren cuando ésta ha de improvisarse; y la experiencia de dos años ha confirmado que en los asuntos corrientes las desinteligencias son la excepción, mediante esta depuración previa. La sesión se aprovecha íntegra en dilucidar los asuntos dudosos, y ni lo grande ni lo chico, ni lo difícil ni lo fácil, que a veces no lo es tanto, escapa a la mirada del cuerpo.

Naturalmente que en la preparación mucho queda librado al criterio ministerial y por eso tal vez fuera mejor un sistema en el cual los consejeros pusieran las manos en la misma masa. Con todo, esta fiscalización por nueve personas de distinta procedencia, vinculación y carácter es de otro modo prolija y ofrece otras garantías de la ejercida por un Presidente con el peso, la responsabilidad y las atenciones del gobierno entero.

Tanto en los que nos tocó estar dentro como en lo que lo han observado desde el tendido, y aún en los adversarios irreductibles, la impresión se ha modificado favorablemente, y se reconoce que en los dos primeros años de su niñez, el bicéfalo no ha marchado peor que las demás criaturas de su especie, ya que el gobierno no es precisamente el reinado de las cosas bellas y perfectas, y se ha llegado a decir que es un éxito cuando no va del todo mal.

Tan debe ser así que "La Mañana", en el artículo dedicado a la renovación, junto con alguna benévola apreciación sobre mi persona, que mucho agradezco, al formular su previsto juicio sintético, sobre la institución, acaba de decir que no ha valido para hacer nada magno, pero que las cosas chicas, las ha hecho bien...

Ese fallo de tan ilustrado como empedernido adversario satisface a los pedestres y desconfiados de los

gobernantes que creen que el mundo los espera ansiosos para continuar andando No son cosas del todo desdeñables. por ejemplo, la provisión pasablemente acertada y justa de los empleos públicos, la atención de las numerosísimas personas que tienen que ver con la administración, la reglamentación cuidadosa de las leyes, que se restituva el excedente de fondos girados, el economizar gastos eventuales, vetar pensiones graciables acordadas por centenares, procurar que un año siquiera se cerrase sin déficit o gestionar alguna moderación de las tarifas del Central.

Era la regularidad misma del movimiento administrativo la que se temía comprometida, y por eso respondo en primer término a la investigación del "Diario del Plata", recordando los sencillos medios por los cuales se ha obtenido que el monstruo, camine con más regularidad que la Presidencia, pues, no hay ausencia ni falta que impida un solo día al cuerpo reunirse, y la gran mayoría de las reuniones se ha celebrado con la concurrencia de todos los miembros.

Relaciones con la Asamblea

Ya dije que no me corresponde juzgar la actuación del Consejo durante el corto tiempo en que he formado parte de él, aunque tendría alguna libertad de hacerlo, pues como miembro de una minoría no me alcanza sino pequeña porción de las espinas o de los laureles. Puedo al menos agregar qué cosas de magnitud se han abordado, pero que esas no son nunca. de realización fácil y breve en ninguna situación y menos cuando el repunte de las rentas fue modesto y ha sido desbordado por los gastos autorizados.

Así mismo algún día pudo la secretaría sumar hasta ochenta proyectos de leyes mandados a la Asamblea y que esperan sanción, entre otros el de construcción de puentes y carreteras con el concurso vecinal o municipal, el de colonización con la ayuda del Banco Hipotecario, el de construcción de viviendas económicas, el de contribución inmobiliaria para la capital, con cuotas diferenciales para el terreno y las construcciones, el de autonomía universitaria, el que disminuye y regulariza los aforos y derechos a los materiales de construcción, y otros de mayor envergadura.

Tampoco este recuerdo importa un cargo a la Asamblea, pues se sabe que los Cuerpos deliberantes numerosos son necesariamente morosos y en ello está una condición de su acierto; sino evidenciar que cuando ya no se manda a las Cámaras que se expidan a la minuta, debe contarse con la relativa parquedad de leyes resonantes sin que de ese mal se haya muerto hasta ahora ninguna república.

Por cierto que entre los recuerdos, no agradables porque yo no poseo aquella calidad que según un ilustrado patricio extinto, lo destacaba a él para ministro de Hacienda; la de sentir placer en decir que no; pero si de haber concurrido a soluciones favorables al país, figuran la de varios asuntos que murieron en el seno del Consejo, como la compra de los tranvías, no tardando ni un año que las compañías reclamaran la suba de tarifas para poder servir algún interés a sus capitales: el crédito a Italia, no obstante nuestras intensas simpatías por el país del arte y cuna de tantos elementos que nos honran con su labor, cuando ya se veía que nuestra situación económica no permitía continuar los grandes empréstitos internacionales; y la contratación de una vez del saneamiento del interior por dieci-

siete millones que habría impuesto una carga pesadísima a las localidades y contravenido el propósito del legislador de licitar las obras por ciudad o grupo de ciudades.

En el gobierno la parte negativa o de inhibición es tan importante como la positiva, y por eso no ha de doler la confesión de que un cuerpo colegiado tiene menos empuje que el gobernante único, pues si los empujones aceleran la marcha, también hacen caer, y tal vez por ello me parece que el país ha recibido con benevolencia esta morigeración proyectista. A bien que tiene para consolarse con lo que se proyecta de todos lados, fuera del Consejo y hasta creo que éste deba hacer mayor aplicación del derecho de veto que le ha conservado la Constitución de la República.

Lejos de pecar de autoritarismo esta creencia es más bien una consecuencia del régimen de independencia legislativa que de verdad ha introducido el pacto. Antes existía algo así como un veto preventivo ilegislado, además del veto... constitucional. ¿Cómo habría evitado el Presidente la sanción de una ley peligrosa, por ejemplo, que decretara grandes erogaciones, no acompañadas de la creación de recursos? Le habría bastado llamar a algunos amigos y decirles que la iniciativa era magnífica, pero que el estado del Tesoro obligaba a diferirla. Hoy esas manifestaciones no contienen a nadie; y tampoco son de eficacia incontrarrestable, aunque no voy a decir que no tengan ninguna, los discursos de los ministros. El recurso eficaz que resta y que puede hacer retroceder a una asamblea y moderar sus votaciones, será el veto constitucional, antes resorte superfluo, como que era más cómodo el veto preventivo ilegislado para los presidentes con sólidas e inconmovibles mayorías.

La intervención de la minoría

En cuanto al ambiente de las deliberaciones y a la participación de la minoría nacionalista puedo decir que no me hice ilusiones, ni incurrí en pesimismo; más bien pequé de lo último, en ese juicio que anticipé sobre la reforma, recordado por "Diario del Plata" al invitarme a escribir esta impresión "a posteriori". Escasa en los nombramientos, aunque no fue proscripta. Eficaz bastantes veces, para defender el ascenso de los funcionarios. Amplísima en la deliberación de los demás asuntos, no obstante que el Consejo empezó a funcionar fresco el compromiso... "Por enérgica que sea la profilaxis, dije en aquella ocasión, penetración y contagios recíprocos deben producirse en una larga y accidentada convivencia, aún sin contar con el efecto perturbador de los sucesos inesperados y de las renovaciones bienales y en tanto asunto desvinculado de la política, palpitante la minoría podrá actuar con eficiencia, conociendo los asuntos desde el huevo, en la intimidad de sus iniciaciones, con la posibilidad de sofocar el germen, mediante una observación acertada, de enderezar la criatura mal presentada, pero resignada también a verla crecer y salir a la calle las más de las veces, por desgarbada o fea que fuere..." Pues bien, debe decirse que los fetos no han abundado y que los mismos adversarios jurados de la institución o de los hombres que en su seno prevalecieron, no pudieron exhibirlos... La acusan de infecunda, no de haber engendrado monstruosidades.

La índole de los asuntos reservados al Consejo facilita la intervención eficaz de todos sus miembros. Es cuestión de que las observaciones sean fundadas, de no pretender goyerías. Puede que bajo otros res-

pectos sea objetable el plan de la constitución nueva, pero para la coparticipación, o más bien, para la influencia en las deliberaciones resulta excelente que por contadísima excepción se rocen intereses políticos. Si el ejército y las policías, los negocios militares y de orden político fuesen materia de deliberación constante, el espíritu partidario se habría mantenido sobre aviso, cosa que no puede suceder tratándose de un arancel aduanero, de las tarifas ferroviarias o de la defensa sanitaria. No se intentó ni una vez formar opinión partidaria alrededor de tales asuntos, casi todos los que van al Consejo, ni creo que se intente ya, y quien lo intentase sucumbiría en el ridículo y frente a la tradición formada en dos años de gobierno sereno.

El contacto permanente de hombres influyentes en los partidos que dividen la opinión nacional, la necesidad de abordar los asuntos sin "pose", en el detalle, penetrándose de las dificultades, de los sacrificios a hacer a las realidades fatales, las coincidencias fortuitas con los adversarios y las divergencias con los partidarios, todo eso debe difundir en el país un ambiente de tolerancia y de respeto mutuo, desde la nueva institución gubernativa. Al menos sin salir del objeto de esta elucubración, yo debo decir que el espíritu de las resoluciones ha sido, en general, justo y preocupado del interés nacional. Claro está que el acierto podrá discutirse siempre. Si debimos levantar la prohibición de exportar trigos, una vez recogida la cosecha nueva: creímos que no hay derecho, por perspectivas lejanas, de trabar el negocio de los productores más meritorios y prohibirles ganar lo que dé el mercado universal, como ganaron los estancieros, y cuando existe la posibilidad de levantar los derechos de

importación y surtirse en Buenos Aires. Lo mismo pasa con nuestros modestos productos de huerta. Si han de salir también partidas de oro que no son lastre de la emisión fiduciaria y sólo funcionan como mercaderías. Si el Banco de Seguros necesita el acuerdo del Consejo para elevar su presupuesto, como lo manda la ley, o fue ésta implícitamente derogada por la Constitución.

Sobre todas esas y otras muchas cuestiones, cabe disentir: lo que no he visto ni oído son los negocios torpes incubados en el Consejo. Y cuéntese que habrían podido denunciarse con facilidad mayor que en cualquier otro régimen, ya que aquél funciona con publicidad jamás vista, hasta con reporteres. No sólo existe el control de los nueve, sino el de todo el que quiere escuchar. Verdaderamente el Consejo delibera en la plaza Constitución, lo que si ofrece algún inconveniente del punto de vista de ciertas medidas, especie que no abunda en esta rama ejecutiva, tiene la incomparable ventaja de la fiscalización pública sobre cada uno de los asuntos, grandes y chicos, que se ventilan. El que allí opina o vota sabe que no puede ocultar el juego.

Relaciones con la Presidencia

Menos han acertado los pronósticos de conflictos graves y frecuentes entre las dos ramas del Ejecutivo. Que merezca tan sonante calificación puedo decir que no ha ocurrido ninguno. Hubo alguna divergencia sobre la iniciativa de gastos de las dependencias del Presidente; y el "conflicto" se solucionó por acuerdo que me cupo el encargo de tramitar, primero con el doctor Manini y después con su sucesor en el

Ministerio del Interior, el doctor Terra. Cierto que a veces la Presidencia, se ha dirigido directamente a la Asamblea y limitádose a dar noticia al Consejo, cuando es éste el órgano encargado de la preparación del presupuesto: el Consejo ha prudenciado, como que la cosa no tiene mayor trascendencia, y la Presidencia siempre habría podido hacer llegar un proyecto a la Asamblea por intermedio de diputados afines. Discrepancia no solucionada sólo recuerdo una, sobre el nombramiento de delegado a los congresos científicos o pan-americanos. La Asamblea habría sido llamada a resolver si tienen representación diplomática y correspondía por lo tanto al Presidente la designación; pero tampoco hubo necesidad de plantear la competencia, mediante el acuerdo sobre las personas en quienes delegan tal representación pseudo científica o pseudo diplomática.

Ha sucedido lo que varios sostuvimos en el seno de la Constituyente, como que las profecías fáciles y baratas son las únicas que resultan; si conflictos ocurren bajo el régimen nuevo, se dijo allí, no serán entre el Presidente y el Consejo, éste con sus facultades regularmente definidas y carente de todo medio de presión, de suerte que no puede contar sino con la razón y el tacto que ponga en sus resoluciones. Los conflictos temibles serán los que ocurran entre el Presidente y una Asamblea soberana de verdad. Y en efecto, mientras que con el Consejo no hubo ninguno, entre el Presidente y la Asamblea han ocurrido ya dos serios sobre la cuestión candente de la intervención del propio Presidente, sus ministros y jefes políticos en el proceso electoral. Cuando esos verdaderos y perturbadores conflictos agitaban a las Cámaras, a la Justicia y al país, el Consejo era mero testigo, y en

su recinto tranquilo se continuaba proveyendo a la administración y al cuidado de los intereses generales, lejanamente vinculados al movimiento político.

No por eso deja de ser real e importante la influencia del Consejo sobre la marcha de los partidos y el gobierno, pero se ejerce indirectamente, y en cuanto ha sustraído tantos rodajes y empleos de la acción de la Presidencia, volviéndola menos poderosa y sin que, por su parte, tampoco haya podido suplantársele como factor político preponderante, divididos como están las fuerzas, los recursos, las atribuciones y el personal, y robustecidas la acción popular y la del Cuerpo Legislativo.

No desconozco por esto la posibilidad de conflictos de mayor entidad entre las dos ramas ejecutivas. Afirmo que la práctica de estos dos años parece demostrar que no serán frecuentes y que la cordura y la solidaridad en el gobierno del país los han evitado.

De los sucesos transcurridos en este corto período, dos pudieron haber causado perturbaciones, de dominar criterios o tendencias antagónicas.

Uno fue la huelga decretada al Consejo de Administración del Puerto, o más bien al comercio y la población, pues aquél había atendido casi todos los reclamos obreros. Si la autoridad portuaria hubiera sido arrollada, el puerto de Montevideo habría quedado bolchevizado — en peor situación que la que aún soporta, el puerto de Buenos Aires —, y la agitación anárquica se habría propagado a muchos otros gremios; y si la actitud de la policía y del ejército hubieran sido opuestas a la del Consejo de Administración, el caso hubiera sido grave. Felizmente el Presidente y su ministro del Interior prestaron el franco

concurso de la fuerza pública para garantir el trabajo y se dominó legalmente la huelga. Los obreros fueron emplazados y vencidos los términos se inició la sustitución paulatinamente, de suerte de demostrar firmeza y de perjudicar al menor número de trabajadores.

Pudo y puede siempre originar rozamientos la proposición de ternas para las Jefaturas. Ya hubo algunas hechas en oposición de tendencias políticas, aunque dentro del mismo partido colorado; pero la verdad es que existió tacto para influir en la designación sin poner al Presidente en situación violenta. El resultado de esta facultad del Consejo hasta ahora ha sido dar una estabilidad muy grande a los jefes políticos. Se han mudado menos que en todas las presidencias anteriores, tal vez para no sufrir las contingencias de las ternas aunque las últimas fueron ya "conversadas" entre la mayoría y el Presidente.

Uso de la palabra sin el menor dejo de ironía. Está alejado el temor de una preponderancia avasalladora de la Presidencia sobre el Consejo. Todo ha favorecido esta absoluta autonomía: el mayor ascendiente del Cuerpo Legislativo mata toda otra preponderancia que la suya: la coparticipación nacionalista; la multiplicidad de asuntos que requieren inmediata solución, sin cabildeos y consultas; la necesidad de hacer buena la prédica sobre el colegiado; las escisiones coloradas y hasta la circunstancia de que presidiera el Cuerpo durante el primer bienio un ex presidente con el empaque del oficio, usando de su nueva autoridad legal con la desenvoltura a que venía acostumbrado. Afirmada desde el primer día la emancipación, no se ha de ver mal una mayor frecuencia de trato entre la Presidencia y el Consejo, por lo menos en los asuntos en los que forzosamente deben compenetrarse, tal

como sucede en la provisión de jefaturas y en la marcha general de la hacienda.

Siempre opiné que el Presidente de la República no debe aparecer desvinculado, sin responsabilidad en la gestión financiera, de suerte que si resultó mala pueda lavarse las manos y hasta si estuviera de punta, se solazase con los dolores de la otra cabeza, aunque siempre ha de reflexionar que el mal no tardaría en invadirle al través del tronco común.

Se programan economías al instaurar un nuevo gobierno o al iniciar la discusión de un presupuesto. Pues todos sabemos que no caben economías de volumen sino en los ministerios de la Presidencia, y especialmente en el de Guerra y Marina, y que en el hecho, sino en el derecho, requieren la buena voluntad presidencial, al menos para iniciarlas desde la preparación del presupuesto. A este respecto las divisiones dentro del partido colorado, en vez de facilitar, han dificultado la empresa, no queriendo ninguna fracción parecer menos solícita para los intereses de las instituciones armadas.

¿Pero acaso estas desarmonías financieras, facilitadas por la división del Ejecutivo, bastan para condenar el régimen nuevo? A la postre no lo hacían tan bien, en la materia los presidentes manejándose solos y algo puede contenerlos que el dinero esté en otras manos y los excesos haya que revelarlos enseguida al Parlamento y al país. No hay sistema de gobierno que no ofrezca inconvenientes bajo algunos aspectos y gracias cuando son compensados con otros favorables.

La nueva Constitución se dio cuenta de las dificultades del doble impulso en materia de hacienda; y por eso le acordó intervención al Presidente en la preparación de todo lo fundamental, presupuesto, cré-

dito, régimen monetario, comercio exterior, etc., y los ministros del Presidente han concurrido algunas veces al Consejo y sus comisiones y los del Consejo a la Presidencia, y la inteligencia se ha producido en la generalidad de los casos aunque no siempre.

El cambio de vistas ha sido, sin embargo, demasiado accidental y no ha provocado, una acción solidaria para moderar los gastos tanto en lo concerniente a la vía administrativa como a la iniciativa parlamentaria, actualmente la más temible, como sucede siempre con los que disfrutan, los primeros días de la libertad. La falla mayor hasta ahora, de las nuevas instituciones está en el reverso de sus cualidades: antes, prácticamente, sólo el Presidente tenía iniciativa en materia de gastos: hoy la conserva él, la tiene el Consejo y todos los legisladores, nacionales y municipales. Todo el mundo puede gastar y los diques son débiles para atajar las impetuosas correntadas.

La gestión administrativa
La provisión de empleos

En materia de gastos extraordinarios la gestión administrativa del Consejo, ha sido morigerada, sino estrictamente económica, como se ve por el resultado del año completo que ha presidido y el pequeño exceso de sus ministerios, no obstante haber contado con un superavit de renta de 850.000 pesos (después de cubierto el exceso propio y los mayores de la otra rama) y otros 900.000 pesos sobrantes en poder de los banqueros encargados del servicio de la Deuda Exterior.

Algunas economías de que se ha hablado como la supresión de empleos que quedasen vacantes además de requerir autorización legislativa serán lentas y de

modestísimo efecto. Desde luego no sucede que precisamente vaquen los empleos inútiles: si falta un inspector, un secretario, un ingeniero, habrá que reemplazarlos: no se podrían dejar las oficinas integradas al azar de la muerte o de las renuncias, que, fortuitas como son, no eligen lo que se puede suprimir. Después, los horarios son cortos y la calidad de muchos empleados deficiente: tal vez por eso, en la práctica, no resultan tan excesivos dado el ensanche constante de los servicios: y yo no creo que funcionarios como Llamas, Márquez, Cuñarro, Givogre, Senén Rodríguez, pidan personal por vicio... Y finalmente es tal la atracción por el empleo público, dígase lo que se quiera, más cómodo y mejor rentado que los del comercio y de la industria! El Ministro respira cuando puede salir de alguno de los infinitos compromisos que lo asedian...

Más puede atenuar este defecto característico de la civilización actual la regla del ascenso siempre que lo consientan las calidades del empleado inferior. La entrada por la puerta chica contiene a tantos que aspiran a las posiciones bien dotadas. Yo no voy a ocultar que integrado el Consejo con hombres políticos sus nombramientos han sido influenciados por las vicisitudes políticas y especialmente por las parlamentarias de los últimos tiempos.

Con todo la regla del ascenso ha sido bastante contemplada y como en materia en la que quepa la comprobación numérica, ésta resulta la más convincente, he obtenido el dato de la Contaduría de la Nación.

Se ha prescindido de los nombramientos en las reparticiones autónomas, Asistencia Pública, Universidad, Instrucción Primaria, Correos, cuyos empleados, en la realidad, son nombrados por los Consejos res-

pectivos y sólo van al superior para la confirmación de rúbrica. En sus dependencias directas el Consejo ha nombrado, en los dos años de funcionamiento 1.286 empleados. De esos lo fueron para el puesto más inferior 711. Ha podido pues, plantearse la cuestión del escalafón para 575 casos. De éstos 550 fueron concedidos por ascenso y en 25 el ascenso no se hizo, estando comprendidos entre éstos últimos seis altos directores de repartición, cargos que casi siempre se han reputado excluidos de las reglas comunes.

También puedo apuntar que renovable el Cuerpo por tercios, su perennidad atempera las despedidas y estrenos perturbadores de los últimos y primeros meses de las presidencias. Claro está que algunas cosas se apresurarán, pero todo el mundo ha podido ver la rueda moviéndose indiferente al cambio de los tres tripulantes renovados en la tarea, contenidos todos por su limitado poder en una corporación que sigue el derrotero trazado, en cuyo seno se irá esfumando lentamente la influencia de los que bajan, y lentamente también se infiltrarán las aspiraciones de los que vienen.

Debo decir, al terminar, que han contribuido al funcionamiento regular del Consejo, en su primer bienio, las condiciones sociales de los colegas y de los ministros y especialmente del Presidente doctor Viera. Muy dueños de sus opiniones y actitudes, las han emitido y tomado con invariable cortesía, sin eufemismos pero también sin asperezas [1].

Martín C. Martínez

1 "Diario del Plata", Montevideo, 9 de marzo de 1921, página 3, columnas 1, 2, 3, 4 y 5.

SOBRE INTERPRETACION DEL ARTICULO 100 DE LA CONSTITUCION

Discurso pronunciado por el Dr. Martín C. Martínez en la Cámara de Senadores el 13 de junio de 1923

...Ya que se me dispensó la honra de invocar mis opiniones y actitudes en la Constituyente y en el Consejo Nacional de Administración y que yo entonces creí que no debía confirmar ninguna de las interpretaciones que se daban de esas opiniones y actitudes, por la vía de las interrupciones; que esto reclamaba una exposición un poco detallada de los antecedentes recordados. Pero no tendría inconveniente en hablar después, porque he de decir que más interés que detenerme en el pleito actual, tengo en opinar respecto de las normas que al fin debe concluir por proponer el Senado a la consideración de la Cámara de Representantes y del Consejo Nacional de Administración como un medio de prevenir para en adelante diferencias parecidas.

Esta, dije yo, desde que se planteó la interpelación, es la misión más útil del Senado. Pero no tengo inconveniente en decir, desde luego, por qué es que entiendo que la razón no está de parte del Banco de Seguros en el incidente que se ha producido, aunque haya reconocido la perfecta buena fe y el noble deseo de defender prerrogativas, que han animado a su Directorio.

Es cierto, como se ha recordado, que yo me preocupé, entre otras cosas mayores, cuando actué en la

Constituyente, de dar garantías institucionales a estas entidades autónomas.

Nuestro país es un país unitario; muchas atribuciones que en otros países pertenecen a los Municipios, aquí corresponden y seguirán perteneciendo al Gobierno Central. como ser la Administración del Puerto, como ser la Luz Eléctrica, la Asistencia Pública, los Ferrocarriles, aunque sean de interés regional, las aguas corrientes, y tantas otras de las llamadas funciones secundarias del Estado y que ahora son tan numerosas y tan importantes quizá como su misión primordial.

Me preocupé no solamente después del pacto constitucional y durante su gestación, sino aún antes; y para ese objeto desde la Comisión de Legislación de la Asamblea Nacional Constituyente. cuando funcionaba sin ser integrada por los señores colegialistas, yo y algunos otros constituyentes propusimos ya la creación del Consejo Nacional de Administración, con el mismo título que hoy lleva.

A ese Consejo Nacional le cometíamos el nombramiento de los directores de estas instituciones autónomas, la superintendencia sobre las mismas y el entender en los recursos que procedieran contra las resoluciones de los Gobiernos Municipales.

No era de cierto, un organismo tan robusto como ha resultado después, pero era como un embrión del actual Consejo de Administración y no se podía hacer más en el medio en que nos encontrábamos. Se verá que aún así reducido, tuve un resultado desfavorable en la gestión de reforma que inicié en este sentido.

Había conveniencia en robustecer y aclarar la situación de estas entidades autónomas. Muchos espíritus ilustrados, jurisconsultos de nota, sostenían que tales

creaciones estaban al margen de la Constitución de 1830, y me parece que esta era la opinión, entre otras, nada menos que del doctor Jiménez de Aréchaga, padre.

También sostenía el doctor Vásquez Acevedo, otro constitucionalista de nota con cuya opinión aún después del pacto me encontré en esta materia, que no había en la Constitución de 1830 otro Poder autorizado para votar gastos públicos y crear empleos que el Poder Legislativo, y que, por consiguiente, estas instituciones carecían de base constitucional.

Era. pues, de temer que por espíritu legalista o por una racha de centralismo o de autoritarismo, —de que no está libre este país,— se hiciera de los directorios de estas instituciones simples rodajes dependientes de los Ministerios, como cualquier otra repartición pública.

Además me preocupaba otra consideración más práctica y de actualidad. La autonomía se había mantenido pasablemente para algunas instituciones, especialmente para los bancos.

Pero otras instituciones, las de orden industrial, propiamente dicho, eran tan dependientes, en la realidad de las cosas, del Presidente de la República, como cualquier otra repartición del Estado: lo mismo su mano entraba allí por medio de los nombramientos o de los recursos.

Procuramos regularizar la situación de estas instituciones y darles verdadera autonomía, haciendo depender los nombramientos de sus directorios de un Consejo Nacional, bajo cuya superintendencia también las colocábamos en el desarrollo de sus actividades.

Por cierto, que esta tesis no fue resistida en principio, ni por los señores constituyentes riveristas. El

doctor Manini Ríos, el doctor Blengio Rocca y el mismo doctor Díaz, creo que la aceptaron. La aceptaban, lo que sí, me discutían partes que yo entendía que eran fundamentales.

Yo colocaba ya bajo la dependencia de ese Consejo Nacional, toda la Instrucción Pública, y ellos querían que continuase dependiendo del Presidente de la República. Yo quería, como atribución del Consejo Nacional, que nombrase los directorios de todas esas instituciones, y ellos querían reservarle también esta facultad al Presidente de la República y dejar al Consejo la mera fiscalización.

Sin embargo, no fue a manos riveristas que pereció esta primera iniciativa de creación del Consejo Nacional: en el seno de la Comisión de Legislación de la Asamblea Constituyente fue aceptado el proyecto y votado tal como yo lo quería. La iniciativa vino a morir a manos nacionalistas.

Dos días después de haber sido aceptada la iniciativa mi ilustrado correligionario el doctor Aureliano Rodríguez Larreta, manifestó que quizá habíamos adelantado demasiado en esa materia; que creábamos un verdadero Poder del Estado, —que era precisamente lo que buscábamos,— que con el desarrollo futuro que deberían tener estas instituciones autónomas, dado que tantas atribuciones se van acumulando al Estado moderno, sucedería que miles de empleados iban a ser sustraídos a la Presidencia de la República y puestos bajo la dependencia de este Consejo Nacional.

Agregó, —en lo que tal vez tenía alguna razón,— que podría crearnos algunas dificultades para la ratificación constitucional y el hecho en que al final, no se creaba el Consejo Nacional sino como lo habían aceptado los señores constituyentes riveristas, sin fa-

cultad de nombrar los directorios de las entidades autónomas.

En esas condiciones me pareció la creación anodina, y yo mismo desistí de llevarla adelante.

Se verá después que esto tiene importancia para la interpretación que ha de dársele a la disposición constitucional.

Producido el acuerdo de los partidos dentro del pacto constitucional, encontré ambiente favorable, naturalmente, a esta iniciativa, y aunque no compliqué la negociación del pacto con este asunto de la autonomía de ciertas instituciones que, aunque interesante, era secundario ante los otros problemas que debíamos abordar, conseguí, aún después de cerrado el pacto, que se me aceptase el artículo 100, como está concebido. Lo digo porque se han invocado estos antecedentes.

Pero si fui afortunado en cuanto al reconocimiento de la autonomía, en principio, no lo fui del mismo modo en cuanto a la definición de esta autonomía.

Yo me daba ya cuenta entonces que con decir que una entidad es autónoma no está dicho todo. Autónomos son, por ejemplo, los Estados que constituyen una federación, para hablar de cosas más trascendentales, y, sin embargo, tienen todas las limitaciones que resultan de la existencia y de la preeminencia de un Gobierno federal.

Para entrar dentro del derecho administrativo, autónomo llaman los franceses y autárquico los italianos a los Gobiernos Departamentales o Provinciales, y, sin embargo, todos sabemos que no tienen otros órganos de ejecución que el Prefecto, o el Síndico; y para no salir de esta materia de Presupuestos, que el Prefecto es quien los prepara. Es cierto que des-

pués el Concejo Departamental o Provincial vota el presupuesto como lo entiende; pero votado no está hecho el Presupuesto; tiene de nuevo el Concejo que someterlo al Prefecto o al Ministro del Interior; y éste goza de la facultad de incorporarle los servicios reputados necesarios por la ley, y que el Concejo Municipal haya desatendido o dotado insuficientemente.

Tiene el derecho de rever si el Concejo Municipal no se ha excedido del límite dentro del cual puede votar los céntimos adicionales; y, por el contrario, tiene el derecho de aumentar los céntimos adicionales para proveer esos servicios necesarios que hayan sido desatendidos por el Concejo Municipal.

No pueden tampoco esos Concejos, por ejemplo, decretar un ferrocarril, aunque sea regional; sufren una porción de limitaciones, pero eso no impide que cualesquiera de los autores de que hablamos califique a esos Gobiernos Departamentales en Francia o Gobiernos Provinciales en Italia, de Gobiernos autónomos o autárticos.

Con la palabra autónomo, repito, no está dicho todo. Autónomo es el Gobierno o la Institución que se mueve espontáneamente dentro del cuadro que le han demarcado sus leyes constitucionales u orgánicas. Dentro de ellas no tiene iniciativa el Gobierno Central; no puede intervenir sino en los casos establecidos por la ley; nadie puede tampoco sustraer su patrimonio de los fines a que está afectado; y sobre él se hacen efectivas las responsabilidades de la gestión. Esta es la autonomía; la autonomía no es la soberanía absoluta, de ninguna manera.

Yo bien lo entendí así, entonces, y por eso tomé dos iniciativas, que ahora la benevolencia de los se-

ñores senadores, y de algún señor consejero, me obliga a recordar.

La Constitución, también, en la sección en que se ocupa de los Gobiernos Municipales, como primera disposición, establece que el Gobierno Municipal es autónomo. ¿Bastaría eso para asegurarle todas sus prerrogativas? ¿No es evidente que pueden ser cercenadas, con buena o mala voluntad, por las leyes reglamentarias, al establecer éstas la composición del Concejo, sus atribuciones, los recursos, — recursos que en materia administrativa no proceden solamente del punto de vista jurídico, sino del punto de vista de la inoportunidad o de la inconveniencia de las resoluciones?

El mismo constituyente que propuso el artículo 100 de la Constitución, propuso por eso el artículo 137, en que se estableció, desde luego, que dentro de la autonomía municipal entraba, como derecho adquirido, el hacer sus presupuestos, y el nombramiento de todos sus empleados.

¿Por qué lo propuse ahí?

Porque temí el cercenamiento por la vía reglamentaria.

Respecto de las entidades autónomas no me atreví al proponer nada en materia de presupuestos, porque comprendí que era ésta una materia muy compleja, que aconsejaba soluciones diferentes según la fuerza y la respetabilidad de los entes autónomos; pero, sí, lo propuse en materia de nombramientos y de reglamentos de servicio.

Después del pacto, no teniendo ya el agrado de que concurrieran a nuestra Comisión de Legislación de la Asamblea Constituyente los señores constituyentes riveristas, e integrada la Comisión por los legisladores

colegialistas, hice notar la vaguedad que siempre se encerraba en esta palabra autonomía; y propuse, en una de las sesiones, que aclaráramos siquiera que, dentro de la autonomía, entraba la facultad de nombrar los empleados y de dictar los reglamentos del servicio.

Habíamos discutido antes, en la Comisión de los ocho, algo sobre el alcance de la autonomía; y los señores constituyentes colorados me habían siempre, significado la misma idea, de que los contornos de esta autonomía serían precisados por las leyes vigentes y las leyes nuevas que, inspiradas en el espíritu de esta autonomía, dictase el Cuerpo Legislativo.

Creí, por un instante, que dado el ambiente favorable que había habido para la autonomía, podía haber entrado este esclarecimiento, pero no sucedió así.

Varios de los constituyentes gubernistas, podría decir así, o colegialistas, rechazaron mi proposición y tampoco tuvo mucho ambiente en el campo nacionalista, deseosos de que no se complicase por este problema secundario la aprobación del pacto constitucional. Y yo tuve que enfundar mi proposición aclaratoria del alcance de esta autonomía.

Esto pasó entre pocos constituyentes; pero, después, un incidente dio lugar casi a una interpretación de parte de la Constituyente misma.

El señor Pereyra Bustamante deseó también garantir a la Universidad de las limitaciones que podría traer la ley reglamentaria de las entidades autónomas, definiendo, a su respecto, más claramente la autonomía. Me consultó, y le previne del incidente que había tenido lugar en la Comisión de Legislación de la Constituyente, y de que la presentación de su moción, probablemente, iba a dar un resultado contraprodu-

cente; esto es: que lo que había sido una interpretación hecha en Comisión, nada más, fuese ahora una interpretación hecha por el Cuerpo Constituyente.

Con efecto; en cuanto anunció su moción el señor Pereyra Bustamante, se le objetó que el alcance de la autonomía, proclamada en principio, sería definido por las leyes orgánicas; y la verdad es que yo no pude contestar más a ese respecto, en favor de la autonomía, que lo que se recordaba el otro día con una lectura de mi opúsculo: que la ley que dictase el legislador ordinario debía inspirarse en el principio de la autonomía proclamado por la Constitución. Y no creo que el haber obtenido en principio la declaración de la autonomía sea un resultado negativo, aunque pueda ser un poco deslustrado por las reglamentaciones, como harto se ve lo primero por este mismo debate en que estamos empeñados.

Por esto yo he considerado como un deber de lealtad, cada vez que he abordado este asunto, recordar o convenir en que el pacto se sancionó bajo estas impresiones y que las proposiciones de precisar más la autonomía, que lo que ya estaba en la fórmula general del artículo 100, no cupieron, en virtud de la regla de conducta que nos habíamos trazado para hacer viable el gran convenio nacional: que toda proposición, después de suscripto el pacto, que no contase con la aprobación de las dos partes, sería eliminada del debate.

Pero el señor senador interpelante y el señor senador que lo ha secundado tienen muy vasta preparación para pretender que esta palabra "autonomía", por sí sola lo resuelva todo, y agregan que las limitaciones están encerradas en la segunda parte del artículo 100. "La autonomía no es absoluta, dicen, pero

las limitaciones que tiene están comprendidas en esa parte, cuando dice...

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. — Yo no he dicho eso.

MARTÍNEZ. — ...Pero se ha dicho. ¿Y entonces el señor senador se contrae a la primera parte, a la simple declaración de la autonomía?

La segunda parte es aquella en que dice el artículo 100 "que salvo que las leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán designados por el Consejo Nacional", y que a él también le corresponde destituir a esos miembros con venia del Senado, ser Juez de las protestas, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en los casos de responsabilidad y entender en los recursos legales".

Ahí están todas las limitaciones de la autonomía, se dice. Yo declaro que me habría dado la flauta un sonido estridente y que no lo pensé emitir cuando redactaba este artículo en un tren de absoluta moderación y contemplando, como era mi deber, la opinión de la otra parte.

Yo no entiendo que aquí se hayan establecido los casos taxativos y únicos en que debe intervenir el Consejo Nacional. Más bien estaría por la otra interpretación que se le ha dado también. Que esta parte del artículo encierra las facultades mínimas del Consejo, sin perjuicio de las otras que le puedan dar las leyes orgánicas; y, con efecto, puedo explicar (tengo todavía bastante memoria para hacerlo) a qué obedeció la inclusión de algunas de estas facultades del Consejo en el artículo 100 de la Constitución, y por eso aludí también al antecedente de la iniciativa primera, antes del pacto.

Allí, en el seno de la Comisión de Legislación de la Asamblea Constituyente, se habían emitido las más diversas opiniones respecto de quién debía nombrar los directores de las entidades autónomas. Nosotros habíamos propuesto que fuese el Consejo Nacional, otros habían sostenido que aun creado el Consejo Nacional, debía ser el Presidente de la República. El doctor Frugoni, y no sé si el doctor Secco Illa también, habían propuesto que, para garantir la autonomía, no se crease tal Consejo Nacional, sino que los directores de las entidades autónomas fueran nombrados por la Asamblea Nacional y por representación proporcional. Respecto de los que reservábamos esta facultad al Consejo Nacional, había algunos que querían mantener la venia del Senado, aun para los nombramientos, y otros que (sin derogar las leyes en que está establecida esa venia) creímos que debía quitársela como exigencia constitucional.

Esta fue la razón por la cual se creyó indispensable poner que estos nombramientos los haría el Consejo Nacional en adelante; y, puesto que iba a hacer los nombramientos, fue necesario poner que esos Directorios, por autónomos que fueran, eran destituibles con la venia del Senado.

Se ha objetado también por qué se ha previsto la facultad de entender en la rendición de cuentas y no la del presupuesto. Eso obedecía a una razón circunstancial, también.

Antes de la vigencia de la nueva Constitución, algunas de estas entidades autónomas, los Bancos, — cuando menos el principal de éstos, el Banco de la República, — no rendían cuentas al Gobierno; la rendían directamente, a la Comisión de Cuentas del Cuerpo Legislativo; y fue necesario que, creado este órga-

no y puestas bajo su superintendencia las entidades autónomas, que éstas le rindiesen cuentas (sin perjuicio de que lo hicieran también a la Asamblea, desde que no se ha derogado, expresamente, el artículo relativo de las leyes orgánicas).

Lo mismo había dudas sobre quién debía rever las protestas respectivas de los miembros electivos de los Consejos: si era el mismo Cuerpo electivo o era una entidad superior. Existía vaguedad sobre la autoridad encargada de entender en los recursos, y por eso se previeron expresamente los casos en el artículo 100.

Pero tan no se entendía derogar todas las demás disposiciones de las leyes anteriores, que este artículo tiene no una, sino dos referencias a esas leyes. ¿Acaso las deroga? Dice que "salvo que sus leyes — las leyes orgánicas de ese Consejo — declaren a los miembros del Directorio electivos, éstos serán designados por el Consejo Nacional". Quiere decir, que lo que queda derogado de esas leyes es la parte en que encargase a otro Poder, como el Presidente de la República, la designación de los Directorios; pero las demás partes de la ley quedan intactas, en vez de ser derogadas, salvo lo que estuviera en absoluto desacuerdo con toda autonomía. — (Apoyados).

Y lo mismo respecto de los recursos. ¿Son todas las leyes que establecen esos recursos las que quedan derogadas? No; lo que queda derogado es si la ley hace juez de los recursos a otro que al Consejo Nacional. Pero la ley en que el recurso se establezca en las disposiciones relativas al recurso y todas las demás que contenga, eso queda perfectamente vigente.

Esto es haciendo la interpretación literal, pero me parece que habría tal vez otra manera de comprobar que no hemos cometido los constituyentes, lo que a

mi me parecería que habría sido una gran imprudencia: derogar todas las demás disposiciones limitativas de las actividades del Directorio que contenga su carta orgánica. -

Citaré algunas; la carta orgánica del Banco de Seguros y la carta orgánica del Banco Hipotecario establecen que sus Directorios no pueden vender ni caucionar sus deudas de fundación sin la venia del P. E. Nadie ha pretendido suprimir esa garantía, y estaría borrada por la misma razón con que se pretende excluir toda intervención del Consejo Nacional en materia de presupuestos.

Otra cosa más importante, todavía. Las leyes del puerto y las de la luz eléctrica establecen que las tarifas no pueden modificarse sin anuencia del Gobierno; y se comprende que deba ser así, porque en la modificación de las tarifas de fuerza motriz y luz no están interesadas solamente las finanzas de la Luz Eléctrica, que puedan llevarla a una modificación: está interesada la población toda, y es preciso que ya sea el Gobierno Municipal, ya sea el Gobierno general, alguno, pueda decir una palabra antes de que se cambie esa tarifa.

Más indicado está con las del Puerto. Las tarifas de carga y descarga de las mercaderías son equivalentes al aumento de los derechos de exportación e importación. Interesa, pues, su formación tanto a la producción nacional como al consumo de toda la República.

Es, pues, necesario que no se arreglen solamente con relación a los pequeños intereses de la Administración del Puerto (pequeños intereses digo, con relación a estos grandes que están también afectados). Es necesario que haya una autoridad nacional que

diga: "No, señor; no se elevarán más las tarifas, o sólo se elevarán en tal proporción".

Todo esto habría sido derribado por el artículo 100, porque con la misma razón con que se sostiene que no rigen más las disposiciones en materia de presupuestos, no habiendo en la Constitución para estas entidades, como hay para los Gobiernos Municipales el artículo 137, que establece que es facultad suya hacer los presupuestos, la misma razón, digo, habría para borrar todas estas limitaciones. — (¡Muy bien!). — (Apoyados).

Estas y otras más gordas todavía. Por ejemplo: el Banco de la República no puede prestar sino hasta 200.000 pesos, creo, a una sola firma.

El legislador ha querido que ese Banco no pueda prestar por millones, y hacer a unos cuantos dueños de los favores bancarios, como ha podido suceder con alguna institución particular. El Banco Hipotecario, a su vez, no puede hacer hipotecas por más de 500.000 pesos. Pero, ahora, se diría: "Son autónomos; por consiguiente, ellos sabrán hasta qué punto hay garantía. Todo esto le está cometido, harán lo que quieran, y siguiendo por este camino llegaríamos a más: el Banco Hipotecario podría dar cédulas, no por la mitad del valor de tasación, como lo prescribe su ley orgánica, sino lo que le pareciese que debe dar, en más o en menos. Y el Banco de la República debía haber ya despachado a nuestro ilustre poeta, doctor Zorrilla de San Martín, jefe de la emisión, que está allí como delegado especial del Ministerio de Hacienda para vigilar todo lo que se haya hecho a este respecto.

Ahora, el Banco emitiría como le pareciese, sin sujeción a la regla del triple del capital, sin que ni si-

quiera esté obligado a no emitir billetes no teniendo el 40 % de encaje, porque todas estas son limitaciones; todo esto coarta la autonomía. Y no hay tantos respetables autores de Economía Política que dicen que esas proporciones son arbitrarias, que a veces se necesitará el 40 %, y otras veces, en épocas de crisis, no sería suficiente el 60, y que en épocas de tranquilidad puede bastar una garantía de 20 ó 25 %.

Todas estas limitaciones habrían desaparecido, aunque nadie pensó en ello, ni piensa, porque si ahora se hacen distingos y se dice que las limitaciones que desaparecen son las relativas a intervenciones del P. E. y no las legislativas, entonces no ha adelantado mucho la tesis de la autonomía: por la vía de la ley el Poder Administrador podrá ser autorizado a hacer efectivas esas intervenciones, y no hay duda que el legislador puede establecerlas, en virtud de la disposición constitucional que le da el derecho de expedir leyes relativas al fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior. Lo puede, también, en virtud del otro artículo que lo autoriza a aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos y a crear o suprimir los empleos públicos.

Yo creo que el Cuerpo Legislativo no debe hacer un uso excesivo de estas facultades; que hoy el artículo 100 de la Constitución le permite delegar en los Consejos buena parte de la formación de los presupuestos; pero que el hacer los presupuestos o el prepararlos, dentro de ciertos términos, sea un complemento de la autonomía, es una tesis distinta a aquella sobre la que se me interrogaba: si es inconstitucional la limitación que establecen las leyes, obligando a

los directorios a la consulta de sus presupuestos con el Consejo Nacional.

Por estas consideraciones, yo no me he creído nunca autorizado a afirmar que habíamos resuelto todo el problema de la autonomía de estas instituciones con la declaración de principio del artículo 100. Este es un principio directriz de conducta en que deben inspirarse los legisladores, pero naturalmente aquellas entidades están sujetas a las leyes reglamentarias que se dicten y a las que se han dictado hasta ahora, sin que en esto haya contradicción alguna. Porque, como lo decía al principio, la autonomía no nació con la Constitución de 1917. La autonomía había nacido en virtud de esas leyes orgánicas; ellas son leyes de autonomía y algunas de autonomía bastante amplia.

Respecto del Banco de la República, probablemente, ahora, con esta intervención legislativa, lo que va a suceder no es que se aumente, sino que se disminuya su autonomía.

No concibo qué autonomía puede haber mayor para el Banco de la República que la que le da su carta orgánica.

La primera vez que intervine para sostener que las leyes orgánicas continuaban vigentes, que no habían sido derogadas por el artículo 100 de la Constitución, no fue para limitar la autonomía bancaria; fue para defenderla. Fue ante la tesis que sustentaba nada menos que un jurisconsulto tan distinguido como el doctor Alfredo Vásquez Acevedo en el seno del Consejo Nacional de Administración, de que nosotros estábamos en el deber de pedir el presupuesto de ese Banco y del Banco Hipotecario, no obstante las disposiciones de sus leyes orgánicas, y elevarlos a la consideración de la Asamblea General. Yo dije que si ese argumento,

un poco literalista, era muy fuerte bajo el amparo de la Constitución de 1830, había dejado de tener esa fuerza una vez incorporado a la Constitución nueva el artículo 100. Y ví que mi obra modesta como constituyente, a este respecto, no había sido absolutamente innecesaria o innocua.

Pero esto es lo que yo creo bajo el punto de vista legal, y dije desde la primera vez que se planteó el problema y cuando se pretendió que lo tratáramos en sesión permanente, que más importante que decidir estas diferencias o este pleito entre el Consejo Nacional de Administración y el Banco de Seguros del Estado, era dar de una vez la interpretación o la definición del alcance de la autonomía que el Consejo hace varios años está pidiendo al Cuerpo Legislativo.

Ese es un problema distinto del problema legal al que me he ceñido hasta ahora, y es a este otro problema de legislación futura al que se refieren los breves comentarios del opúsculo que me hizo el honor de leer el señor senador Díaz.

Y no tengo inconveniente, — aunque no soy de los que creen que nunca se contradicen, — en declarar que si se me presentara la disyuntiva, la alternativa forzosa, de optar entre que haga los presupuestos de estas entidades autónomas el Parlamento o que lo haga el Consejo Nacional, o que lo hagan las entidades autónomas, estoy por esta última solución, porque hay una mayor atención de los servicios, de parte de ellos, porque son presupuestos especiales que no pueden estar sometidos a toda la minuciosidad e inflexibilidades burocráticas, porque estarían así también más alejados de la política, y se contemplaría más la disciplina bancaria, no suceda que los empleados del Banco en adelante pretendan encontrar su adelanto

en las antesalas de la Cámara en vez de esperarlo de las resoluciones experimentadas de sus directores. — (Apoyados).

Lo digo del Parlamento y lo digo también del Consejo Nacional de Administración, — aunque es verdad que éste se ha manifestado bastante imparcial administrador en la generalidad de los asuntos —, porque no puedo olvidar que tiene una índole política, que las influencias políticas pueden penetrar, también, en su seno y torcer algunas de sus resoluciones; que, en fin es más fácil a un caudillo político sentarse en el Consejo Nacional de Administración que al más cumplido administrador.

¿Pero, es que esta disyuntiva, esta alternativa forzosa, existe? Yo he meditado sobre el asunto y me parece que no. Creo que la solución justa que podría darse a este problema sería acordar al Consejo Nacional de Administración nada más que un poder moderador.

Por mi parte, no le daría otra facultad que la de moderar, la de limitar, la de oponerse a los aumentos de gastos o de sueldos; algo así como lo que hace el Parlamento inglés, no porque lo cohiban las leyes, que no las tiene superiores a él, sino por la comprensión de las necesidades financieras según recordaba, con tanta elocuencia, en una de las pasadas sesiones, el señor Presidente del Senado.

Se me han hecho observaciones de que puede haber también injusticia en el sentido de no remunerar debidamente ciertas funciones, ciertos trabajos de parte de las entidades autónomas, — y atendiéndolas, yo llegaría a darle al Consejo Nacional el poder de observar el presupuesto de esas entidades.

Producida la observación, que debería concretarse a determinadas partidas y no abarcar todo el presupuesto, ¿qué procedería? Yo propondría en ese caso que las entidades autónomas buscasen el acuerdo con el Consejo Nacional, y si ese acuerdo no se produjera, que rigieran las partidas relativas del presupuesto anterior. Limitado a este rol de simple control, a este mero veto suspensivo sobre las innovaciones proyectadas al presupuesto, nada puede temerse de la ingerencia del Consejo Nacional.

SOSA. — Es lo que ha hecho ahora el Consejo Nacional.

MARTÍNEZ. — Y si siempre ejercitase sus facultades de igual manera, no habría ningún peligro para los entes autónomos...

SOSA. — Y nunca se han ejercitado de otra manera.

MARTÍNEZ. — ... Y entiendo que las entidades autónomas deben tener esas limitaciones, porque aunque he hecho el elogio sintético de la organización de los Consejos, no se me oculta ni se puede ocultar a nadie, que son susceptibles de debilidades y favoritismo, y es natural que los sufran respecto de las personas que tienen a su servicio y con quienes están en contacto diario. Conviene que haya algún poder superior capacitado para poner alguna limitación a los errores que puedan cometerse en ese sentido.

No en balde, a pesar de que la gestión sea buena, es lo cierto que los más altos sueldos y los más numerosos personales de la Administración se encuentran en los entes autónomos.

Después, como dice muy bien el informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados,

sobre esta misma materia de las entidades autónomas, no están tan desvinculados el tesoro nacional y el tesoro de esas instituciones. Pues, ¿quién va a pagar el déficit del Ferrocarril y Tranvía del Norte? Es el tesoro nacional. De modo que si una de esas instituciones hace un presupuesto muy suntuoso, el reflejo cae sobre las rentas públicas, aun respecto de las que tengan elementos sobrados que les haya dado la Nación; aun respecto de esas entidades, el presupuesto cercenaría las utilidades de que necesita disponer el Presupuesto General. Alguna intervención es, pues, justo tomar. Y después, hay otra cosa, que fue lo que más me decidió a no proponer nada en materia de presupuesto de las entidades autónomas, —ni en la Constituyente, ni en sus Comisiones,— y es que si hay entidades autónomas que tienen grandes recursos, como los Bancos, hay otras que los tienen insuficientes. ¿Cómo se le va a dar la autonomía de presupuesto a la Instrucción Pública o a la Universidad?

El tesoro de la Instrucción Pública no alcanza a cubrir el tercio de su presupuesto. Sería lo mismo que autorizar a estas instituciones a tallar como les pareciera de Rentas Generales, a introducir la anarquía presupuestal.

Por todo eso es evidente que la autonomía no puede ser la misma para las entidades autónomas que tienen recursos que para aquéllas que no los tienen, y, también, según su importancia funcional.

Como decía la nota del Consejo que se leyó el otro día, no es la misma la necesidad de autonomía que tiene una institución de la trascendencia del Banco de la República, aun del Banco de Seguros del Estado, que la que necesita gozar la Imprenta Nacional o las Estaciones Agronómicas.

Las leyes pueden ser diferentes, y esta consideración motivó, pues, una justa expectativa a la ley ordinaria, y no abordar semejante problema por la vía de la Constitución.

"Con la descentralización de los servicios, —escribe Duguit, para no citar sino una de las autoridades más en boga, — "con la descentralización de los servicios, el control del Gobierno debe ser mantenido y fuertemente garantido".

Ahora de quien yo me preveía resistencia para la fórmula que propongo, no es, precisamente, de los partidarios de la autonomía, porque, limitada la acción del Consejo al veto suspensivo, yo no veo que nadie pueda ya temer las ingerencias o influencias politiqueras que también pueden introducirse en los Directorios de algunas de esas entidades. No; de quien temería ahora, sería de los legalistas, de los que sostienen, como mi ilustrado amigo el doctor Vásquez Acevedo, que frente al artículo constitucional que establece que es el Poder Legislativo quien vota los gastos públicos y quien crea los empleos, es indispensable someterle también los presupuestos de esas entidades, y, como lo sostiene, para citar nada más que autoridades eminentes, el doctor Juan Andrés Ramírez, que ha conseguido vincular a esa opinión a toda la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes, compuesta de hombres de todos los partidos.

Es de ellos de quienes yo me temería, repito, que me replicasen, como me sostuvo aquel ilustrado amigo, que no es dable mantener los preceptos de las cartas orgánicas acordando a las instituciones autónomas el hacer sus presupuestos.

Esto, lo que demuestra es el error de esas interpretaciones literalistas de la Constitución. Como se ve,

el método de resolver estas cuestiones por una sola palabra, concluiría ahora por volverse contra los partidarios de la autonomía.

¿A dónde iríamos con esa interpretación?

Resultaría que es inconstitucional el artículo del Presupuesto, que todos hemos votado los días pasados, por el cual se establece que los establecimientos del Estado que produzcan riqueza tienen el derecho de distribuir sus proventos, con la venia del P. E.

¿Qué diferencia de naturaleza hay entre los proventos de uno de esos establecimientos y los proventos o utilidades del Banco de Seguros, o del Banco Hipotecario o del Banco de la República?

Resultaría que es inconstitucional la vieja disposición que todos hemos aplicado como autoridad universitaria, por la cual las Facultades tienen el derecho de disponer de las rentas calificadas especialmente de universitarias, como los derechos de matrícula, que antes alcanzaban una suma interesante, y aún ahora de los derechos de títulos o diploma.

Resultaría que son inconstitucionales las partidas para gastos eventuales o gastos extraordinarios que contienen todos nuestros Presupuestos, porque, al fin, la definición de esos gastos y su aplicación última queda librada al P. E.

Resultaría inconciliable con los sistemas, con el francés o el italiano, que no reconocen, por disposición constitucional, la autonomía de los municipios, el que se les reconozca la facultad de votar céntimos adicionales y de distribuirlos para las necesidades de los Departamentos o provincias. Yo creo que no; que de la misma manera que se pueden hacer estas aplicaciones, el legislador podría disponer que, de parte de sus utilidades, dispongan estas entidades autónomas

para hacer sus presupuestos con el control que se estime conveniente.

Pero ha adelantado tanto camino esta opinión de la intervención legislativa como deber constitucional, que no me atrevería a resistirla; y, con efecto, me parece que es difícil vencerla frente a textos tan expresos, no como el del artículo 100, sino como aquellos del artículo 18 que establecen el derecho de expedir toda suerte de leyes de fomento y de determinar los gastos públicos y de crear los empleos. A lo que yo no iría, es a hacer forzosa la intervención del Poder Legislativo: aguardaría a que cualquiera de las Cámaras pidiera el Presupuesto de alguna de estas entidades autónomas, y, pedido por ellas, entonces establecería algún sistema de votación especial, como lo previene, no obstante su espíritu tan celoso de las atribuciones del Poder Legislativo, la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes. Ni iría tampoco a requerir, como ella, los dos tercios o los tres quintos de votos conformes. Me bastaría con la mitad más uno de los votos conformes de los miembros de cada Cámara. Con una disposición semejante, me parece también que la garantía de la autonomía está bastante fortalecida.

El hecho de que se pueda votar en una forma excepcional, el hecho de que el mismo proyecto de la Cámara imponga primero la consideración de los presupuestos en conjunto y que, salvo un número de votos muy grande que se oponga, así deben aprobarse, me revela que no habría ninguna inconstitucionalidad en que la ley declarase que los presupuestos hechos administrativamente por las entidades autónomas sigan rigiendo con las limitaciones que, en virtud del

derecho de veto suspensivo, —que yo lo concedería, — introdujese el Consejo Nacional.

Y así estarían conciliados los intereses de la autonomía con los intereses de esa supervigilancia, de esa superintendencia que, según la frase de M. Duguit, debe ser mantenida y fuertemente garantida con la descentralización de los servicios.

Yo me limitaría, también, a un presupuesto de dotaciones y gastos de administración. No creo que tenga ningún objeto el prever lo que debe gastar la Luz Eléctrica en carbón y lubrificantes, porque se gastará lo que es necesario; y si el combustible sube no hay más remedio que comprarlo al precio de plaza, por toda la cantidad que sea indispensable para abastecer de luz y fuerza motriz a la población. No tiene objeto, tampoco, el establecer una cantidad para quebrantos del Banco de la República o para siniestros del Banco de Seguros. Si la suma previsible para siniestros o para quebrantos es insuficiente, los quebrantos o siniestros que se produzcan, de todas maneras habrá que cubrirlos.

Sé que esto último es lo más importante de la gestión de estas instituciones, que inmensamente más importante que el presupuesto de dotaciones y gastos es la explotación de las actividades mismas que el Estado les ha confiado. Pero la reglamentación va hasta donde puede; y mientras ésta puede ser útil, para evitar casos de favoritismo o errores producidos en materia de sueldos o de gastos de Administración, no es posible, tratándose de aquellas actividades mayores.

Y, por supuesto, que esto lo digo también, señor Presidente, nada más que respecto de las instituciones que tienen recursos sobrados; porque en cuanto a las

otras, cuyas rentas son insuficientes, por más buena voluntad que tuviera, no veo cómo darles autonomía en materia financiera. Tienen que estar sometidas a las disposiciones comunes del Presupuesto General de Gastos, so pena de que se autorice a diversas entidades para tallar en los recursos generales y producir déficit.

Entiendo, pues, que la misión útil del Senado sería establecer alguna regla sobre este particular, y por eso he adelantado estas ideas, sin aguardar el proyecto mucho más vasto y complicado que está en gestión en la Cámara de Diputados, y que, por lo mismo que tan vasto y complicado es, tal vez nos vamos a pasar otros cuatro años sin que lo veamos sancionar.

Cualquiera de las materias de que se ocupa puede dar lugar a largos debates y a la mayor diversidad de ideas. Mejor me parecería aprovechar el incidente actual para establecer normas en materia de presupuestos de entidades autónomas, que es uno de los puntos que ha motivado más frecuentes divergencias. La tarea sería modesta, pero indiscutiblemente útil.

Es lo que tenía que decir. — (¡Muy bien!). — (Apoyados). [1]

1 "Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores", Tomo 129, Páginas, 184 a 194. Sesión del 13 de junio de 1923.

SOBRE DELEGACION DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS AL PODER EJECUTIVO

Manifestaciones del Dr. Martín C. Martínez en el Consejo Nacional de Administración, el 6 de mayo de 1927

Puesto en debate el proyecto del Ministro de Industrias, relacionado con las tarifas aduaneras con fines de protección industrial, el señor Consejero Martínez dijo que "la facultad que se propone dar al Consejo Nacional de aumentar o disminuir en un 50 % los derechos de aduana importa una delegación de facultades legislativas absolutamente incompatible con nuestro régimen constitucional. Dada la importancia que el arancel tiene en nuestro sistema tributario, es el poder de subir o bajar la renta por sendos millones y de aumentar o disminuir discrecionalmente los provechos industriales y el costo de los consumos. No valdrían precedentes de otras partes frente al texto claro de la Constitución, que sólo faculta al Poder Legislativo para aumentar o disminuir las contribuciones pero para que lo haga por sí y no transfiriendo la facultad de hacerlo a ningún otro poder del Estado. Cuando la carta fundamental quiere que los impuestos se aumenten o disminuyan por el Poder Legislativo, es en virtud de leyes dictadas por éste y con las garantidas formalidades y tramitaciones de la discusión y sanción legislativa. No tendría fuerza de antecedente la delegación dentro del régimen parlamentario como el de la República Francesa, donde el Gobierno es una comisión del Parlamento y éste puede

cambiarlo en todo instante por cualquier votación que lo deje en minoría.

El caso que cita el proyecto de mensaje estaría lejos de concluir en el sentido de la delegación, pues habla de conferir al Gobierno la facultad de negociar tratados de comercio pactando la tarifa mínima, esto es, aplicando una tarifa previamente sancionada por el Parlamento y todavía se dispone que el tratado será sometido a la ratificación legislativa. Tendría más fuerza el precedente americano de la tarifa Forney, salvo que, según la exposición de la revista a que aquí se ha aludido, no hay nada parecido a esta enorme delegación de subir o bajar los derechos por resolución administrativa. No hay más que una atribución de regular la tarifa de avalúos, algo más amplia y complicada, pero parecida a la atribución que nuestra ley le ha conferido al Consejo Nacional en materia de aforos. En el Congreso Americano hubo dos tendencias: una, a confeccionar la tarifa de avalúos según el procedimiento corriente, esto es, según el valor en depósito, constatado por las facturas controladas por la Aduana. Otros legisladores querían la base de lo que llamaron "el valor americano", esto es, el valor que las mercaderías tienen en el mercado interno de los Estados Unidos, que generalmente es un valor mayor que el valor en depósito. Parece que este último procedimiento tenía grandes dificultades de ejecución y por eso prevaleció el otro del valor en depósito, pero facultándose al Presidente de los Estados Unidos para cambiar la base de aforo y sustituir dicho valor en depósito, por el valor americano. Ahora bien como los derechos estaban establecidos sobre la base del valor depósito, se le concedió al Presidente también la facultad, cuando acordóse el cambio de la base de aforo,

de rebajar o aumentar el derecho de suerte de proporcionarlo a la nueva base de imposición. Se trataría de una operación material y casi mecánica y aun así no podría subir o bajar el derecho más de la proporción indicada. No hay nada, pues, de delegación para subir o bajar derechos en consideración exclusiva a la protección industrial y con poder arbitrario, dentro de márgenes tan distintos. Además, lo que habría tenido gran importancia habría sido lo que se afirmó, de que esta facultad conferida al Ejecutivo hubiera sido declarada constitucional por la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Lejos de eso, la revista consigna que se temía la declaración de inconstitucionalidad. Tal vez. no tuvo la Corte ocasión de pronunciarse por no presentarse el caso ocurrente. sea que el Presidente no hiciera uso de la facultad de sustituir el aforo en depósito por el valor americano sea que los verificase para contados casos. En cuanto a precedentes nuestros, buena diferencia va de esta facultad discrecional de subir o bajar los derechos, a la escala móvil para los cereales, determinando mecánicamente el derecho según el precio en plaza, o al proyecto modificando la patente adicional a la fruta, que por su existencia o carencia en el mercado anterior es un caso análogo al de la escala móvil. Yo no entiendo que la situación de las industrias, en general, pueda motivar el pedido de una delegación tan extraordinaria de facultades. Es claro. que el procedimiento ejecutivo permite atender algún caso con otra rapidez que el ocurrir a la sanción legislativa. Son las pequeñas ventajas del Poder absoluto y arbitrario frente al régimen institucional de división y contralor de poderes, con sus tranquilizadoras aunque algo morosas garantías. Esa desventaja no es tan

grande tratándose de un Parlamento que está reunido todo el año y al que los Ministros pueden urgir siempre que se trate de una necesidad urgente y, hay más, se peca por exceso que por defecto de proteccionismo industrial. Los casos, por lo demás, de falta de protección tienen que ser hoy excepcionales. Los artículos manufacturados están gravados con un 48 % al que se agrega el 14 % de adicionales. Antes, los aforos eran bajos y podía objetarse que el derecho protector era en buena parte normal. Ahora, los aforos se han subido y este año se ponen en el valor real de las mercaderías, de suerte de que aquel elevado derecho protector es de toda verdad. Se encontrarán todavía algunos casos de insuficencia en los artículos gravados con derechos específicos que no han sido tocados. Yo he adherido a la elevación prudencial del aforo que grava los tejidos. Sólo he resistido una elevación excesiva. Especialmente para los paños consumidos por las clases modestas. Nuestra legislación tiene que ser proteccionista, tratándose de un país nuevo y cuya industria madre es poco pobladora, pero no se debe perder de vista que también es un país pequeño y que en cuanto se eleva excesivamente la barrera aduanera el consumo cae bajo el dominio de uno o de muy pocos industriales por que el mercado no da para más y la base de la industria moderna es la gran producción concentrada por la poderosa maquinaria y la gran división del trabajo. No es seguramente un caso como el de los Estados Unidos, en que la concurrencia interna sustituye pasablemente a la concurrencia exterior, y es indispensable que el producto extranjero pueda mostrarse en defensa del consumidor. No hay, pues, porque conmover la legislación tan profundamente. Yo he visto casos, como el de la eleva-

ción de derechos a los ganados, al maíz, a los tejidos, en que la supresión de la previa sanción legislativa habría dañado el interés nacional".

El señor Ministro de Hacienda, después de estudiar el mecanismo constitucional relacionado con el estudio y sanción de los proyectos que se envían al Cuerpo Legislativo, hizo notar que todas las iniciativas tendientes a crear impuestos o a aumentar los derechos aduaneros a la importación, son demoradas durante demasiado tiempo tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, lo que redunda en perjuicio de los intereses del Estado, pues, por lo general, ese período es aprovechado por los importadores, quienes, aparte de introducir al país cantidades extraordinarias de los artículos que se tiene el propósito de gravar, los expenden luego con el recargo correspondiente, viniendo a beneficiar en esa forma de una ganancia mayor a la que antes obtenían. Estos mismos inconvenientes han sido observados en todos los países y se han adoptado medidas al respecto, de acuerdo con las doctrinas financieras comentadas por los tratadistas. Esas medidas tienden, en primer término, a salvar las industrias nacionales, como se ha hecho en Estados Unidos y en Alemania [1].

1 Consejo Nacional de Administración, Registro de Actas, año 1927, Tomo II, págs. 176 y siguientes, Acta Nº 67.

LA REVISION CONSTITUCIONAL

La crisis reformista proviene de seguro, de que haya un gran partido refractario a toda reforma.

Es singular que se produzca y con caracteres violentos, cuando nadie se declara francamente antirevisionista y todos se apresuran a declarar que la Constitución tiene defectos que convendría espurgar. Hasta se ha juzgado con alguna injusticia: el régimen ha dado más de lo que se esperaba, no se creía que rigiera en paz los destinos de la república por tres lustros sin sufrir modificaciones en su complicado organismo.

La anarquía aparece en cuanto se quiere poner manos a la obra: sobre lo que ha de suponerse en vez de lo que se saque y son divergencias hasta ahora irreductibles las que permitan subsistir a la Constitución de 1917.

En defecto de un acuerdo reformista que allanaría la tarea, —despejado como está el campo de opositores— no suple el vacío de ideas y de propósitos comunes y concretos, con vaguedades y hasta conatos bélicos...

En esa falta de acuerdo está el escollo, no en que el sistema de revisión erija murallas inaccesibles al reformismo.

Una generación, una época, se declama, no tiene derecho de maniatar a las que la suceden; un país siempre conserva el derecho de disponer de su destino. La sustancia, el fondo de la reforma ha sido relegado a segundo plano, y hoy lo que se controvierte es el método legal o quirúrgico de realizarla.

A esto se ha dado una respuesta perentoria; la violación del texto constitucional nos dejaría sin la actual ni ninguna otra Constitución. La que viniese a sustituirla también podría ser derogada plebiscitaria e instantáneamente en cuanto incomodara a los prepotentes de la hora, aunque no se trata de Napoleones.

La idea de una constitución es inseparable de cierta permanencia, de alguna traba seria para cambiarla. Sin eso no se distinguiría de las leyes ordinarias. Estas gozarían todavía mayor firmeza que una Constitución reformable por plebiscito en cualquier instante.

Si los constituyentes hubiesen tenido la insanía de volver su obra intangible por decenas de años, las necesidades de la vida nacional podrían poner al pueblo en doloroso trance, pero ¿es esto ni remotamente, el carácter del proceso revisionista? Desde luego redujo a dos las legislaturas sucesivas llamadas a intervenir en vez de las tres que requería la carta de 1830. En la actualidad estaría limitado a dos años y pocos meses el tiempo requerido para cumplir todos los trámites constitucionales; y si la revisión se iniciase al final de una legislatura, el plazó se acortaría a un semestre.

No puede haber jacobinismo reformista ni culto tan roussoniano de la soberanía, que encuentre inaguantables esos plazos, necesarios hasta para que un país se dé cuenta del cambio a operar en sus instituciones fundamentales. Como lo ha dicho el mismo presidente reformista, el orden y la paz valen la pena de uno o dos años de espera, pues nadie puede tener la ingenuidad de suponer que la reforma conjure por ensalmo la crisis económica que devasta al mundo cualquiera sea el régimen de gobierno imperante.

La soberanía popular no es excluyente de las vinculaciones históricas, de las limitaciones que la solidaridad de las generaciones impongan a las que se suceden. Para su bien para defenderlas de aventuras y de codicias, se ha establecido un período de tiempo entre la iniciación y la sanción definitiva. Legados inmensamente más pesados trasmite el pasado al porvenir. Junto con los bienes que hayamos incorporado al activo nacional va el fardo de la deuda pública, no repudiable porque individualmente no consintiéramos el compromiso.

Todos los actos de gobierno imponen una espera para su perfeccionamiento. Las impaciencias más patrióticas no pueden acortar el término de duración que le reste al poder opositor. Tratándose de la ley fundamental es lógico que las formalidades sean más severas y requerieran mayor concurso de votos y opiniones.

Las constituciones no se hacen tanto para resguardo de las mayorías aunque a éstas también puede convenirles que la ley frene sus impaciencias, — de ellas o de los que invocan su personería, pero al fin las mayorías tienen la fuerza y el voto y podrían pasarse sin defensas institucionales.

Las Constituciones se dictan para la protección de las minorías. Son preceptos, son reglas que no podrán cambiar las mayorías por más fuerzas de que dispongan.

Las Constituciones emanan las más de las veces — la nuestra es un caso flagrante — de transacciones, de pactos entre las fuerzas sociales; y es justo que no se puedan alterar por una mayoría simple y sin compás de tiempo.

La regla del mayor número es acatada como la ley de la democracia en defecto de todo otro criterio mejor de la conveniencia pública, pero no es un precepto infalible y sagrado. La ley cuerdamente puede requerir un concurso mayor de voluntades para casos extraordinarios y los hay de declarar intangibles una base esencial de la organización social o política.

Lincoln proclamó que la Unión Americana es una asociación indestructible de estados indestructibles y compulsó el Sur al reingreso a la Unión.

Las leyes constitucionales francesas de 1875 fueron obras de monárquicos obligados a hacer la República, a la espera de que el tiempo, los pusiera de acuerdo sobre la dinastía. La República declaró después que la forma de gobierno republicano no podía ser materia de revisión constitucional.

Nuestra Constituyente de 1917, siguiendo la pauta general, pudo establecer que la reforma requiera dos legislaturas y la garantía de los dos tercios, sin las cuales habrían peligrado las concesiones pactadas — el voto secreto — la representación proporcional (contra ella reacciona uno de los proyectos presentados, precisamente el del Dr. Terra), — la limitación de la prepotencia presidencial, — el desentimiento del colegiado integral, etc.

Estas disputas sobre observancia de términos suelen tener la sencilla solución de que antes de agotarlas transcurría el tiempo de la espera, y tal es lo que ahora ocurre. Contando con los dedos encontramos que mientras se lograse pasar la ley del plebiscito, se convocase al país, se realizara el referéndum, los escrutinios y al fin instalada la nueva Constitución redactada su Constitución habrían transcurrido o poco faltarían los dos

años que nos separan de la fecha en que una reforma ya podría hacerse con los requisitos constitucionales.

Eliminada la cuestión de tiempo, ¿por qué la preferencia de una Convención sobre las dos legislaturas sucesivas a las que la Constitución confía la reforma?

¿Por qué ir a una Convención y no a la Asamblea ordinaria, capacitada para erigirse en iniciadora de la reforma en cuanto las opiniones se acuerden?

Las dificultades con que se puede tropezar dentro del Cuerpo Legislativo donde todos los partidos y fracciones están representados ocurrirían también en la nueva Asamblea Constituyente. Sus integrantes serán los mismos frailes y con las mismas alforjas dada la composición del electorado y la distribución en el país de las parcialidades políticas. Las divergencias entre los actuales legisladores son trasunto de las que existen en las masas. Hay que armonizarlas antes de intentar la revisión cualquiera sea la vía que se siga.

La magnitud e imposibilidad de la tarea de amalgamar aspiraciones tan dispares, es lo que sugiere la solución de una asamblea sin programa, movido por un vago e impreciso deseo reformista, y es a esta aventura a la que se opone la Constitución vigente, requiriendo que el país sepa, al abrirse la revisión, adónde se le quiere llevar, qué huevos van a empollarse. Debía evidenciarles de la juiciosidad de esta exigencia especialmente a los enemigos del Colegiado el ejemplo de 1912: ninguno de los que entonces, votaron la apertura de la revisación, sabía que la reforma consistiría en la implantación del sistema pluripersonal en el Ejecutivo.

Muchos son los que se declaran reformistas, pero pocos concuerdan en los términos de la reforma. Hay, desde luego, el antagonismo capital entre colegialistas

integrales como se han manifestado serlo el Presidente de la República y el Ministro del Interior, y los enemigos jurados del Colegiado, como los Herreristas y Riveristas, pero aun entre los que se dicen partidarios del gobierno parlamentario las distancias, sino insalvables, son muy grandes.

Los unos quieren al Presidente con facultad de nombrar y revocar ministros, debiendo imperativamente hacerlo cuando cualquiera de las Cámaras les haya retirado su confianza, y no dan derecho, en ningún caso, al Presidente para disolver el Parlamento y llamar al pueblo a decidir.

Los otros, temerosos de la inconsistencia de los gobiernos (hubo épocas de cuatro y más ministerios por año en Francia) resucitan para el Presidente el derecho de disolver el Cuerpo Legislativo, que la tercer República no se atrevió a consagrar sino con la venia del Senado, lo que ha vuelto inoperante el recurso en los sesenta años corridos desde la implantación del régimen republicano. Antes han preferido reconocer también al Senado, ahora todo él de elección popular, el derecho de voltear al ministerio, facultad que hace siglos perdió la Cámara de los Lores.

Bajo la capa del parlamentarismo pueden cobijarse las más divergentes combinaciones autoritarias, plebiscitarias y anárquicas.

Pocos se atreven a implantar el sistema parlamentario, en su pureza originaria, con derecho para la Cámara popular de derrocar en cualquier momento al gobierno, manteniendo así la unidad, pero con la réplica posible de la disolución. Unos proscriben la supresión absoluta del derecho de disolver el Parlamento y proyectan que la resolución de la Cámara, derrocando al Ministerio, sea ratificada por el Sena-

do o adoptada en Asamblea General en sesión especial, lo que ya la despoja de la instantaneidad que hace el peligro pero también de la fuerza de la Cámara popular y expone la solución de la crisis o las divergencias, dilatorias, cabildeos, manejos de soluciones que se arrastran, v al país en la incertidumbre de no saber si el Gobierno o la Asamblea están vivos o muertos o si pueden fallecer los dos.

Los que por temor a los gobiernos traídos o llevados por mayorías movedizas admiten el derecho de disolución, la hacen arma de doble filo: el Presidente puede sostener al Ministerio e ir al plebliscito. Si el electorado se pronuncia contra el Ministerio caerán éste y el Presidente de la República, si decide contra la Asamblea ella será disuelta. La querella puede poner en cuestión toda la armazón política. Presidente, Ministerio, Cuerpo Legislativo, entre el estrépito de una elección general, donde se jugará la suerte de todos.

El actual sistema, como vive, ofrece sus imperfecciones notorias a todas las miras, pero tampoco escapan a esta mísera condición de lo humano y especialmente de lo político, estas formas de sustituirlo, de balde la ventaja que llevan para la discusión las soluciones no sometidas aún a la piedra de toque de la experiencia.

No soy un jubilado, pero sí un licenciado de las actividades partidarias, consecuencia natural del tiempo y de la renovación incesante de los valores humanos: libre, en fin, ya de aparcería política, al exponer estas opiniones sobre la revisión y decir que si en otras cosas puede haber errado la Constitución pactista, no le ha sucedido al vedar la reforma ilimitada

y sin programas y exigir que desde su iniciación se concretan los propósitos de reforma.

La Constitución de 1830 era muy restrictiva, pero como, según ella la primera legislatura se limitaba a declarar que el interés nacional reclamaba la revisión, pocos se negaban a dar su voto para cosa que se realizaría o no después de otras dos legislaturas. ¡Quien va a creer perfecta una Constitución, ni negar la posibilidad de mejorarla! La siguiente legislatura recién debía indicar los puntos de reforma, —indicarlos a proponerlos nada más— a la tercera legislatura. Para admitir las proposiciones de reforma, en la segunda legislatura la vieja Constitución se contentaba con exigir que fueran apoyadas por un tercio de los miembros de la Asamblea General. Podrían ir, pues a la tercera legislatura proposiciones o reformas contradictorias. La zozobra asaltaba sobre lo que haría esa tercera legislatura, con las manos libres para la reforma, por simple mayoría, como en la sanción de las leyes ordinarias. Por eso se dio el caso una vez de que ante la incertidumbre y asaltado por el temor de que se derogaba el artículo que prohibía la reelección presidencial, el Senado declarase que, examinada la Constitución, no encontraba ninguna reforma que proponer!

Moroso el procedimiento y exigente en el número para iniciar la reforma; poca o ninguna garantía para ultimarla.

El sistema actual presta las dos seguridades. La primera legislatura ya articula, precisa las reformas, tal y cual deben ser incorporadas a la Constitución, y la siguiente las acepta tal y cual o las rechaza: si las modifica importarán nueva proposición. Así la Asamblea que abre la revisión no se puede arredrar porque

sabe a donde va, y la segunda tiene su poder limitado y no puede sorprender con reformas aventuradas. "Ha de haber dos momentos sucesivos de la vida nacional, decía yo hace años, justificando este sistema, en que los representantes de los dos tercios del electorado estén conformes, sin variar una coma. Esta exigencia puede parecer rigurosa, pero cualquiera se da cuenta de que la alteración de un detalle varía el alcance o el sentido de una ley y que sus partes complementarias o correctivas suelen ser las que hagan el precepto aceptable. La ratificación plena, mediante el asentimiento de una Asamblea deliberante, por dos tercios de votos, es superior a la del plebiscito. Este suele ser una formalidad y producirse en una votación más o menos regular, por sí o por no. Aqui también la segunda votación será a tomarlo o dejarlo, pero mediante el debate ilustrativo, al que trascenderá la opinión del país, siempre que se haya tratado de una enmienda de importancia".

Esta reforma de 1917 parece que no ha sido apreciada debidamente, no obstante los precedentes propios y ajenos que la ilustran. En el proyecto de reforma del método de revisión que hace poco más de un año formularon los senadores doctores Ramírez, Rodríguez Larreta y Ponce de León, con el intento de dar facilidades a los reformistas y abreviar el procedimiento, se entregaba de nuevo la obra de la reforma constitucional a una Asamblea nombrada sin programa, y que podría haber ido a todas las soluciones.

Francia tiene el sistema de revisión más simple, como que fue establecido, según lo recordé, por una Asamblea que votó a regañadientes la República y preparó las cosas de suerte que la forma de gobierno pudiera cambiarse en cuanto estuviese hecha la solu-

ción dinástica. La Cámara de Diputados y el Senado abren la revisión por votaciones acordes, pero tomadas en cada Cámara; y las mismas Cámaras constituidas en Asamblea Nacional hacen la reforma. Esta pues, puede hacerse de un día para otro. Sin embargo, el acuerdo previo para la revisión, tomado en Cámaras separadas, ha importado valla poderosa contra las revisaciones ilimitadas. Cada Cámara no sólo debe declarar oportuna la revisión sino indicar los artículos e incisos de las leyes constitucionales que han de ser revisadas; y la Asamblea Nacional no puede extender la revisión a artículos no señalados en el acuerdo previo de las Cámaras. No se pudo, pues, cuando sólo se trataba de trasladar la sede de los poderes públicos a París, cambiar la composición del Senado ni abolir este Cuerpo o la Presidencia de la República. Tal es el concepto de la revisión que hicieron prevalecer los más ilustres republicanos, Gambetta, Julio Ferry, Dufoure, Meline, como representantes del gobierno, y les permitió parar diversas tentativas monárquicas o demagógicas.

Nuestra Constitución es preceptiva al reclamar que la reforma salga articulada desde la Cámara de origen. No habrá sorpresas ni aventuras, y caben todas las reformas sobre las que haya gran opinión, y también las reformas modestas para las que no se podría mover el pesado mecanismo de una Convención Nacional. Las reformas por convenciones son propias de las naciones que recién se constituyen o que cambian fundamentalmente su organización política, pasando de la monarquía a la república, por ejemplo. Cuando un país está ya organizado políticamente, más que reformas caben enmiendas, como se las califican en los Estados Unidos, agregándolas al texto de la Constitución,

incambiado en lo demás. El procedimiento americano es bastante análogo al nuestro: Las Cámaras aprueban las enmiendas por dos tercios de votos y después las someten a la ratificación por los tres cuartos de las asambleas legislativas, de los Estados. En defecto del régimen federal, hemos establecido, nosotros, Chile y otras Repúblicas, la ratificación por la siguiente legislatura.

Nada de esto va contra la idea de la reforma en sí misma sino en defensa del sistema de revisión limitada, precisa, sin convenciones soberanas, omnipotentes. El soberano único es el país. El debe saber concretamente a dónde se quiere ir y comparar lo malo actual conocido con lo "bueno" por conocer.

¿Que la tarea es engorrosa y ardua? Pero lo será con cualquier Asamblea reformista, en tanto no se armonicen las opiniones.

Entre nosotros a las dificultades inherentes a la implantación de una reforma de gobierno novedosa, se unen las que provienen de nuestra idiosincrasia y de la vida nacional, dominada por el exclusivismo partidario primero y la coparticipación algo anárquica en los últimos catorce años. El gobierno anterior a 1917 era la enfeudación perpetua a una colectividad política y, por inevitable degeneración, a un círculo de esa colectividad. Si acaso hubiera cabido alguna perspectiva de lucha, ésta habría revestido caracteres sísmicos, como que todo el poder estaría en juego. Y no faltó el "teórico" en alguna República sudamericana que proclamara que lo ganado a tiros no se perdía a papelitos. La nueva Constitución suavizó la contienda, al establecer la renovación parcial, con reserva al vencido de parte de los puestos y humanizó el tránsito, ya

posible, de la autoridad de una a otra parcialidad política.

Ahora, conferida la elección del gabinete al Presidente de la República, el partido opositor perdería probablemente la coparticipación que harto se ha evidenciado no ser reparto platónico. La gran mayoría de los asuntos administrativos no tienen cariz político y aun cuando los tengan la uniformidad no es regla sin excepción aun entre los miembros del mismo grupo, ni siempre son impermeables todos a la razón y a la tolerancia.

La regla de los gabinetes parlamentarios es la uniformidad de opiniones en lo fundamental. Pertenecen los Ministros al mismo credo, admiten la dirección de un "Premier" o están ligados por compromisos a un programa de trabajo en los casos, cada vez más frecuentes, de emanar el gobierno de una coalición. Fuera de ella los rojos excluirán a los blancos y los blancos a los rojos. ¿Se resignarán después de catorce años de régimen de coparticipación? ¿Es conveniente suprimir este medio de fiscalizar los actos de gobierno desde su incubación misma y del análisis que permite la intervención diaria?

La supresión de los ministros, tomando las carteras los mismos miembros del Consejo de Gobierno es una organización que yo también he defendido, pero la experiencia me ha evidenciado que tendría dificultades, no insalvables, pero graves. Hoy el consejero, que no comparte la resolución adoptada salva su voto. El Ministro deberá renunciar o excusarse, pues es el encargado de ejecutar lo resuelto por la mayoría y defenderlo; y la disidencia entre el Ministro y la mayoría de los colegas puede ser plato habitual para un Consejero o Ministro de la minoría. El proble-

ma se agravará al sustituir el examen en común de todos los asuntos, grandes y chicos, que hoy es la regla, por la delegación en el Ministro, como norma, una vez que cada uno sea preferentemente absorbido por la atención de su cartera, con toda minuciosidad de la preparación y de la ejecución. El gobierno de gabinete es pues difícilmente compatible con la copartición como nosotros la ensayamos.

Nada de esto es argumento contra la reforma, pero es demostración de que antes es necesario el acuerdo sobre puntos concretos de trascendencia gubernamental y política. Obtenido este acuerdo la dilatoria de los dos años y la exigencia de los dos tercios de votos en la siguiente legislatura nada significarían. Estarían asegurados por el asentimiento de las grandes mayorías.

La revisión en principio nadie la discute. Hace dos años, el movimiento reformista, que hoy mismo tiene bastante de artificioso, se dibujaba débilmente. Rozando el tema en una colaboración para esta misma hoja, yo reconocía la imperfección y la unilateralidad de la reforma de 1917. Obsedidos por el mal del autoritarismo, decía, no hubo ambiente para encarar la otra faz del problema. Nos faltaba también experiencia en carne viva, de la degeneración de la democracia en el electoralismo. Nuestro mandato fue rematar con el unicato y no se vio que si éste debía morir, los apetitos demagógicos, debían ser frenados. Los vicios, los defectos de nuestra democracia —y no está sola esta pecadora en el mundo— no emanan de tal o cual detalle de la organización política. Tienen causas hondas y remedios difíciles. Pero algo puede tentarse para curarlos y no es desdeñable la experiencia de los tres lustros últimos. Hay una reacción, agregaba, por vía

de ejemplo, contra la iniciativa parlamentaria en materia de gastos. Por todas partes se procura volver los parlamentos a su rol originario de controladores, en vez de ser ellos los primeros en forzar los cordones de la bolsa. Una nueva reforma no debe limitarse a la reorganización del Poder Ejecutivo. Debe alcanzar al Legislativo, el mayor centro de autoridad y el más desorbitado.

Reformistas, pues, del Ejecutivo y del Legislativo también, pero dentro del orden constitucional y el respeto de sus preceptos.

Es claro que así nadie hace su regalado gusto. Hay que ceder en mucho para conseguir la aceptación de lo más ambicionado. De aquí que apenas haya Constitución que satisfaga a sus autores, empezando por la de Filadelfia, plagada de errores y contradicciones según algunos de sus más ilustres firmantes, errores sobre los que el patriotismo obligaba a pasar porque era mejor tener una Constitución defectuosa a no tener ninguna.

Lo que no fue óbice para que un siglo más tarde la calificase Gladstone como el monumento político más perfecto que haya salido del cerebro de los hombres. Pocas instituciones habrá merecedoras de parecida revancha secular y el ejemplo aconseja a resignarse con éxitos medianos, al juicio de los contemporáneos, en materia ardua y complicada por tantos intereses y ambiciones.

Serenado el ambiente ya no desentonarán estas plácidas digresiones sobre el procedimiento de la revisión [1].

MARTÍN C. MARTÍNEZ

1 "El Plata", Montevideo, 24 y 25 de febrero de 1933. Año XIX, Números 6631 y 6632, página 1ª, columnas, 4, 5 y 6.



VOLUMENES PUBLICADOS

1. — Carlos María Ramírez· ARTIGAS
2. — Carlos Vaz Ferreira: FERMENTARIO
3. — Carlos Reyles: EL TERRUÑO y PRIMITIVO.
4. — Eduardo Acevedo Díaz. ISMAEL.
5. — Carlos Vaz Ferreira: SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES.
6 — Carlos Vaz Ferreira: SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA
7. — José María Reyes: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA O DEL URUGUAY. (Tomo I).
8 — José María Reyes. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA O. DEL URUGUAY. (Tomo II).
9 — Francisco Bauzá ESTUDIOS LITERARIOS.
10. — Sansón Carrasco: ARTÍCULOS
11. — Francisco Bauzá: ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
12. — José P. Massera. ESTUDIOS FILOSÓFICOS
13. — El Viejo Pancho: PAJA BRAVA.
14. — José Pedro Bellan: DOÑARRAMONA.
15. — Eduardo Acevedo Díaz SOLEDAD y EL COMBATE DE LA TAPERA.
16. — Álvaro Armando Vasseur· TODOS LOS CANTOS.
17. — Manuel Bernárdez· NARRACIONES.
18. — Juan Zorrilla de San Martín· TABARÉ
19. — Javier de Viana: GAUCHA
20. — María Eugenia Vaz Ferreira· LA ISLA DE LOS CÁNTICOS.
21 — José Enrique Rodó MOTIVOS DE PROTEO (Tomo I)
22. — José Enrique Rodó MOTIVOS DE PROTEO (Tomo II).
23. — Isidoro de María. MONTEVIDEO ANTIGUO. (Tomo I).
24. — Isidoro de María: MONTEVIDEO ANTIGUO. (Tomo II).
25. — Daniel Granada. VOCABULARIO RIOPLATENSE RAZONADO. (Tomo I).
26. — Daniel Granada: VOCABULARIO RIOPLATENSE RAZONADO. (Tomo II).